

EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA

Direito Administrativo – Parte 02 - Agentes Públicos

Agentes Públicos

- O termo agente advém de **agens** ou seja, aquele sujeito que atua em favor de algo ou alguém.
- No caso o agente público, em seu sentido mais amplo, consiste na pessoa física que atua no exercício de função ou atividade pública independentemente se a mesma é remunerada ou não.

- O Poder Público, para ser exercido de forma eficaz, depende da designação de pessoas para realizarem as tarefas.
- O agente público atuará nas três esferas de Governo, ou seja, na União, nos Estados e nos Municípios e nos Três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).
- Serão agentes públicos as pessoas físicas que atuam em funções públicas seja de forma permanente ou transitória.

- Tal raciocínio depreende da leitura do artigo 2º da Lei 8429/92 que assim determina:
- “Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.”

- Conforme vimos, o gestor público deve seguir os princípios ditados pelo artigo 37 da Constituição Federal e no caso os Agentes Públicos do mais simples até aquele que detém o maior cargo deverão agir dentro da estrita legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência para no exercício de suas atribuições sob pena de ser responsabilizado civil e criminalmente pelos atos que cometer.

Espécies de Agentes Públicos

- Cada doutrinador possuiu sua divisão de categorias de Agentes Públicos e iremos adotar a qual faz a seguinte divisão:
- **1- Agentes Políticos** – são todos aqueles que exercem atividades públicas em razão de serem eleitos para tanto ou por exercerem cargos

- auxiliares dos políticos eleitos, notadamente no Poder Executivo (exemplo Ministros de Estado nomeados pelo Presidente).
- Também são considerados como agentes políticos as pessoas que exercem atividades de Juízes e Promotores e do Tribunal de Contas.
- Os cargos exercidos por agentes políticos são aqueles ligados à **ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DO ESTADO**

- Portanto são agentes políticos típicos Chefes do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e seus auxiliares (Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais), membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais e Estaduais e Vereadores), membros do Poder Judiciário (Magistrados da União e dos Estados), Membros do Ministério Público (Procuradores e Promotores).

Atribuição dos Agentes Políticos

- Por comporem o alto escalão da administração pública os agentes políticos são responsáveis por definir as diretrizes da atuação governamental, ou seja, agem como o cérebro do governo, fixando metas, designando meios e as pessoas responsáveis para a execução das atividades.

- Por via de regra os agentes políticos são eleitos e atuam em regime de mandato fixo com uma vinculação institucional e estatutária com a gestão pública.
- Os exemplos clássicos de agentes políticos são o Presidente da República, os Senadores e os Deputados Federais e Estaduais.
- Seguem todos os princípios já mencionados e previstos no artigo 37 da Constituição sendo os seus atos devidamente fiscalizados.

Agentes administrativos

- São trabalhadores devidamente concursados e remunerados que exercer atividades na gestão pública sujeita à hierarquia definida em lei.
- Podemos classificá-los em :
- 1) **Servidores públicos** – são todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado de forma remunerada que possuem a titularidade de cargo público com provimento efetivo ou em regime de comissão. Ex. Escrevente do Fórum.

- **1.1 – Servidores públicos estatutários** – são aqueles concursados que ocupam cargo público se sujeitando a um regime legal específico de contratação dotados de estabilidade no emprego.
- **1.2 – Empregados Públicos** – são aqueles concursados que ocupam atividade pública em regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Podem ser demitidos observando a estrita legalidade.
- Ex. Escriturário do Caixa Econômica Federal.

- **1.3 – Servidores temporários** – são aqueles regulamentados pelo artigo 37, IX da Constituição Federal que atuam em tempo previsto pela administração pública para atender à uma finalidade específica de interesse público e findo o prazo serão desvinculados da gestão pública. Eles detêm apenas a função pública em regime provisório.

Os agentes Honoríficos ou Agentes de Colaboração

- Ao agentes honoríficos ou também conhecidos como Agentes de colaboração são pessoas físicas requisitadas ou designadas pelo Estado para exercerem uma atividade pública de forma transitória sem vínculo empregatício seja por estatuto ou CLT e regra geral sem remuneração. Ex. Mesários de eleição.

- Tais pessoas, na maioria das vezes, serão convocadas de forma compulsória para atuarem em atividades públicas de relevância social, exemplos:
 - Mesários – eleição
 - Jurados – Juri em crimes graves
 - Alistamento Militar – Defesa da Nação.

- O tempo de serviço de tais pessoas em favor do Estado poderá ser computado para fins de aposentadoria em alguns casos e serão equiparados a servidores públicos em caso de práticas criminais como descrito nos artigos 327 de Código Penal, artigo 283, inciso I e II do Código Eleitoral.

Agente delegados

- Por vezes o Estado para dar conta de todas as suas atribuições DELEGA a PARTICULARES atividades ou serviços públicos a serem executados que serão realizados por conta própria mas fiscalizados pelo Gestor Público.
- A remuneração deles é paga pelos particulares.
- São os **Concessionários Públicos** os Aeroportos, as rodoviárias.
- São exemplos de **permissionários públicos**. Ex. Medida Provisória 1065/2021 (exploração indireta do serviço de transporte ferroviário).

Agentes Credenciados

- Por vezes o Estado irá nomear pessoas físicas para representá-lo em algum evento ou para praticar determinada atividade específica.
- Ex. Nomear uma pessoa que detenha conhecimentos específicos para representar o Estado em algum evento internacional.

Do regime jurídico dos agentes públicos

- Por ser um ramo do Direito Público as atividades, direitos e obrigações das diversas modalidades de servidores públicos possuem uma obrigatoriedade de serem devidamente regulamentadas por um corpo de normas jurídicas que interagem entre si no sentido de dar garantias de segurança jurídica tanto aos gestores públicos, aos servidores e aos cidadãos em geral quando interagem com os mesmos.

Estrutura jurídica constitucional

- Iniciamos a questão do regime jurídico dos serviços levando em conta o que a Constituição Federal determina sobre o tema.
- Na Constituição o tema é regulamentado nos artigos 39 a 41.

- Determina o artigo 39 da Constituição Federal o quanto segue:
- “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.”

- Houve tentativa de mudança legislativa do texto da Constituição para unificar o sistema de regime jurídico em todos os entes da Federação, no entanto o STF ao julgar a ADIN 2135-4 manteve a redação do artigo 39 como apresentamos de forma que o regime jurídico único dos servidores se manteve conforme a redação original.

- Quanto aos servidores de empresas públicas e de sociedades de economia mista, a regulamentação dos mesmos se faz com base no disposto no artigo 173, parágrafo 1º, inciso II da Constituição Federal que dispõe a matéria da seguinte forma:
- “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

- § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:
 - ...
 - II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;”
- Tais servidores serão regulamentados pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho – Decreto Lei 5452/43).

Do Regime Estatutário

- Antes de falarmos sobre o regime estatutário devemos entender o que seja um Estatuto.
- O Estatuto consiste em uma lei ou um conjunto de leis cuja finalidade consiste em disciplinar as relações jurídicas de um determinado grupo de pessoas ou coisas.

- A palavra tem sua origem em “statutum” do latim que quer dizer regulamento, sentença.
- Estatuto tem por finalidade a regulamentação de uma estrutura social coletiva.
- Portanto, o Estatuto é o corpo de normas que regulam uma estrutura e a forma como as pessoas se relacionam com ela seja internamente ou externamente.

- Por ser um corpo estruturado de normas jurídicas os Estatutos devem seguir os limites ditados pela Constituição Federal e outros textos normativos a ele relacionados sob pena de ser discutida a legalidade de sua estrutura jurídica.
- Eles poderão ser gerais, aplicados a todo um conjunto de servidores, por exemplo, ou serem específicos, aplicados a uma certa categoria. Ex. Estatuto do Ministério Público.

- Os Estatutos não se limitam a regular apenas atividades públicas, eles podem regulamentar atividades privadas. Ex. Estatuto da OAB.
- Em termos de Estatuto de servidores públicos, temos as seguintes características:
 - **1 – Pluralidade normativa** – Cada ente pode criar o seu Estatuto. Ex. Estatuto dos servidores da União, do Estado, do Município.

- Cada ente da Federação pode criar o seu Estatuto, o qual poderá diferir em direitos entre eles mas lembrando sempre que devem seguir os parâmetros dos direitos básicos da Constituição.
- Devemos observar que a competência para discutir litígios entre os servidores Estatutários e o ente para os quais trabalham não foi deslocada para a Justiça do Trabalho ante o disposto no artigo 114 da Constituição Federal.

- Um servidor público do Estado que vai discutir direitos violados deverá propor a ação na Justiça Comum Cível.
- Um servidor público da União deverá propor a ação na Justiça Federal.
- Na Justiça do Trabalho somente poderão postular direitos empregados públicos em regime da CLT.

REGIME DA CLT E AS ATIVIDADES PÚBLICAS

- A CLT criada em 1943 tem por finalidade originária atuar na defesa dos direitos dos trabalhadores privados.
- Quando as empresas públicas e as sociedades de economia mista passaram a atuar, o regime dos seus trabalhadores, embora concursados é tutelado pela CLT.

- Enquanto os servidores públicos tradicionais regidos pelo Estatuto possuem a estabilidade no emprego (embora possam ser demitidos se praticarem atos ilícitos) o empregado de empresa pública, por exemplo, é concursado mas fica sob a tutela da CLT, ou seja, há a possibilidade de sua demissão mas haverá a necessidade de um processo para o desligamento ou um justo motivo para tanto.

O regime de emprego público

- Em 04.06.1998 surge a Emenda Constitucional nº 19 que fez uma reforma administrativa e possibilitou o que se denomina EMPREGO PÚBLICO onde o vínculo do servidor se assemelha ao trabalhista mas com regras próprias de desligamento.

- Dessa forma, em razão da Emenda Constitucional houve o surgimento da Lei 9962/2000 onde o servidor será contratado por prazo indeterminado e somente pode ser dispensado nas seguintes hipóteses:
 - A) Dispensa por justa causa com base no artigo 482 da CLT;
 - B) Existência de acúmulo de cargos, empregos e funções públicas;
 - C) Necessidade de redução de despesas do Estado tendo por base o artigo 169 da Constituição;

- D) Quando houve insuficiência de desempenho do servidor apurada em regular processo administrativo com amplo respeito ao direito de defesa e do contraditório.
- Neste tipo de contratação embora utilize a possibilidade de desligamento do trabalhador há que se observar os princípios de direito administrativo notadamente a estrita legalidade dos atos sob pena de reintegração do trabalhador.

Do regime especial de contratação de servidores temporários.

- O artigo 37, inciso IX da Constituição Federal permite, EM CARÁTER DE EXCEÇÃO a contratação de servidores para realização de atividades transitórias de interesse público.
- Tais servidores seriam contratados SEM A EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO dado o caráter emergencial.
- O artigo 37, II da Constituição determina que para exercício em cargo público há a necessidade de realizar concurso público.

- “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
- ... II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;”
- Infra constitucionalmente surgiu a Lei 8745/93 e regulamenta a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público

- No artigo 37, IX da Constituição temos o seguinte:
- “IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a **necessidade temporária de excepcional interesse público;**”
- A Lei 8745/93 veio a estabelecer os critérios que o legislador entende como “necessidade temporária de excepcional interesse público”.

- No artigo 2º da Lei 8745/93 temos o elenco de tais atividades, aqui vamos mencionar apenas as principais e mais corriqueiras:
- I - assistência a situações de calamidade pública;
- II - assistência a emergências em saúde pública;
- III - realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

- Fora dos limites constitucionais do artigo 37 e do exposto na Lei 8745/93 qualquer tentativa de contratação em regime transitório poderá ser contestada no judiciário e ao ser declarada nula haverá a responsabilização dos autores da aludida medida.
- Tal sistemática de redução de contratações em tal sistema consiste em evitar os abusos e a má utilização dos recursos públicos.

- A criação de legislações para regulamentar as relações com os servidores deve guardar o respeito à Constituição mas os entes públicos (União, Estado e Municípios) possuem liberdade para criar suas regras.
- Cabe ao Poder Executivo estipular as regras sobre o regime jurídico dos servidores na forma prevista no artigo 61, parágrafo 1º, alínea “c” da Constituição Federal.

CARGOS E FUNÇÕES PÚBLICOS

- Devemos fazer uma distinção entre o que seja “cargo” e “função” pública.
- No artigo 3º da Lei 8.112/90 a definição de **cargo** consiste: “**conjunto de atribuições e responsabilidades** previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”

- O cargo, portanto, consiste na denominação das atividades a serem realizadas por um determinado servidor para atingir uma finalidade que consta da estrutura organizacional.
- Por outro lado podemos entender por “função Pública” consiste em atribuições determinadas por lei a um servidor público. Tais funções são indelegáveis.
- Ex. O Escrevente de um Fórum tem o cargo de escrevente e ele pode ter a função de Diretor da Vara.
- A função de Diretor não pode ser exercida por outro servidor. Não há estabilidade na função e sim no Cargo.

Da questão da acumulação de cargos públicos

- Um dos temas relevantes no exercício de atividades públicas consiste na proibição de acúmulo de cargos públicos.
- A regra geral está contida no artigo 37, XVI da Constituição Federal.
- Tal regra admite exceções que iremos analisar a seguir.

- No artigo 37, XVI da Constituição temos o seguinte:
- “XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;”
- A proibição de acúmulo de função visa manter o princípio da moralidade pública eis que se um servidor acumula vários cargos

- Irá ter deficiência no desempenho das atividades embora seja remunerado por todas as funções.
- A moralidade pública impede a acumulação de funções uma vez que tal sistema concentra as atividades em uma única pessoa criando falta de eficiência na gestão pública sem contar que tal sistema de acúmulo implicará em concentração de renda na mão de poucos em detrimento da função social do Estado.

Exceções ao acúmulo de cargos

- Embora a regra seja a não acumulação, o legislador permitiu que algumas atividades exercidas por servidores possam ser acumuladas.
- No artigo 37, inciso XVI alíneas “a” a “c” da Constituição temos as exceções.

- XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:
 - a) a de dois cargos de professor;
 - b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
 - c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

- Também há possibilidade de acúmulo no exercício da Magistratura e um cargo de professor (art. 95, I da CF) e no exercício do Ministério Público e um cargo de professor (art. 125, § 5º, II, alínea “d”).
- Quando o servidor público estiver investido em cargo eletivo de vereador também poderá acumular (art. 38, III da CF) DESDE QUE COMPATÍVEL O HORÁRIO.

- Militares poderão acumular desde que respeitadas as regras do artigo 142, § 3º , incisos II e III da Constituição Federal.
- O artigo 37, X não permite mais a acumulação de aposentadoria com vencimentos de outro cargo publico salvo nos casos anteriores à Emenda Constitucional nº 20/98.