

# TEORIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

---

## THEORY OF PUBLIC SERVANTS

**OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO**

Professor catedrático da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

SUMÁRIO: Organização estatal. 1. Prolegômeno. 2. Distinção das pessoas. 3. Órgãos. 4. Elementos dos órgãos. 5. Cargos. 6. Classificação dos órgãos. 7. Natureza do órgão. 8. Classificação da atividade estatal. Agentes Públicos. 9. Titular do órgão. 10. Imputação do titular ao cargo. 11. Agentes de direito e de fato. 12. Natureza da relação jurídica do agente. 13. Agentes políticos. 14. Assunção e exercício dos cargos políticos. 15. Retribuição de serviços políticos. 16. Natureza da relação de representação. 17. Agentes empregados. 18. Classificação dos burocráticos. 19. Natureza jurídica da relação de emprego. 20. Relação de subordinação no emprego. 21. Normas constitucionais e estatutárias. 22. Situação jurídica dos agentes públicos. 23. Burocracia. Particulares na execução de função ou serviço público. 24. Classificação. 25. Particulares prestacionistas de funções ou serviços públicos. 26. Distinção entre prestacionistas requisitados e agentes públicos com obrigação legal de servir. 27. Evolução histórica da posição dos servidores públicos. 28. Delegados de funções ou serviços. Auxiliares. 29. Classificação e conceito. Conclusão. 30. Súmula final.

## ORGANIZAÇÃO ESTATAL

### 1. *Prolegômeno*

A<sup>1</sup> teoria<sup>2</sup> do servidor público deve compreender a sistematização completa dos que prestam as suas atividades ao poder público, a fim de realizar os seus

---

1. Como citar esse artigo/*How to cite this article*: BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. Teoria dos servidores públicos. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 357-376, abr./jun. 2022.

altos objetivos. Daí a preocupação de colocá-los dentro de um esquema que pareça atender exatamente a isso. Envolve o problema de classificação do servidor público, nos seus diferentes matizes, o estudo da natureza jurídica que o prende, segundo o respectivo enquadramento ao Estado. Isso sugere o exame de três questões: a relativa ao organismo estatal; a pertinente aos agentes públicos que são os servidores de maior relevo; a referente aos particulares que acaso exercem funções ou serviços públicos, de modo independente, sem se integrar no organismo estatal.

## 2. *Distinção das pessoas*

Pessoa, se capaz de direitos e obrigações, se distingue em dois tipos fundamentais: em natural, entidade substancial, racional e livre; e jurídica, entidade accidental, formada de relações de pessoas naturais, para realizar um fim comum e com a consciência de constituírem uma unidade. A primeira é um organismo físico, dirigido por um princípio espiritual; enquanto a segunda é um organismo moral conduzido por seres conscientes, elementos que a compõem e constituem a sua razão de existir.

## 3. *Órgãos*

A pessoa jurídica, por excelência, é o Estado, que se define como o ordenamento jurídico de um povo, em dado território, sob um poder supremo, para realizar o bem comum dos seus membros. Esse organismo moral, de maior relevo, se compõe de partes que o unificam e constituem elementos vitais da sua manifestação funcional. São os seus órgãos. Mas em que consistem? Conceituam-se como repartições da pessoa jurídica que, valendo-se dos meios apropriados, através dos titulares dos cargos, que as integram, cumprem, na efetivação dos fins desse

---

2. Artigo originalmente publicado na *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano I, n. 1, p. 40-53, jul.-set. 1967. A transcrição deste artigo foi realizada por Thomaz Braga de Arruda e João Paulo Ribeiro Cucatto.

O presente trabalho, do ilustre catedrático da Faculdade Paulista de Direito e desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, é um estudo completo e sistemático sobre a teoria dos servidores públicos, aplicada ao direito positivo vigente no Brasil. Assinale-se ser este o primeiro e global estudo sistemático do tema entre nós, associando fundamentação doutrinária abundante ao regime jurídico positivo vigente. O texto foi extraído de gravação magnética de uma série de conferências pronunciadas pelo autor, na Faculdade de Direito da Universidade Católica de Porto Alegre, em um curso de direito administrativo organizado pelo Professor Ruy Cirne Lima, com a participação de professores de diferentes Estados do Brasil.

os encarregados de serviços sociais o desempenham, por ato voluntário, e ante faculdade outorgada por lei, obedecidas as suas exigências. Os entes concessionários de serviços públicos estão na tradição do direito administrativo. Já as instituições encarregadas de serviço social, como delegados do Estado são dos tempos hodiernos. Falta-lhes mesmo uma denominação específica. Por isso, ocorre-me a lembrança de chamá-los de entes paraestatais, dando um conteúdo a essa expressão nascida do Direito Italiano e transportada para outros países, inclusive o Brasil, sem que se tenha até agora se apercebido exatamente do seu significado ante o completo desentendimento a respeito por parte dos tratadistas.

Afora os serventuários, os outros delegados, de regra, são pessoas jurídicas especialmente criadas para efetivação de ofício ou de empresa pública. A remuneração das suas funções ou dos seus serviços ou a constituição dos respectivos patrimônios se faz através da cobrança de emolumentos ou custas e de tarifas ou contribuições, por fixação estatal, pagos pelos usuários de ofício ou da empresa, ou por terceiros, no caso dos serviços sociais. Pelo fato de exercerem tais particularidades atividades de interesse coletivo, e que, portanto, podem afetar o bem público, estão sujeitos ao controle do poder público. Tal dependência, certamente, não se confunde com a hierarquia, pela razão simplíssima de não serem agentes públicos. Mas, essa ingerência da administração é bem mais intensa e extensa que a exercida na vida da generalidade dos cidadãos. A administração fiscaliza o desempenho das funções ou serviços dessas pessoas, a fim de verificar se as suas atividades estão sendo cumpridas dentro de certos limites, fixados por lei, e no bem da coletividade, pois lhes incumbe: exercer essa profissão ou empresa no interesse público; bem como prestar sempre o serviço relativo à profissão ou à empresa quando solicitado, e nas condições estabelecidas, legal, e regularmente, pelo Estado. Para conseguir esses objetivos pode a administração pública lançar mão de sanções previstas nos textos competentes.

## AUXILIARES

### 29. *Classificação e conceito*

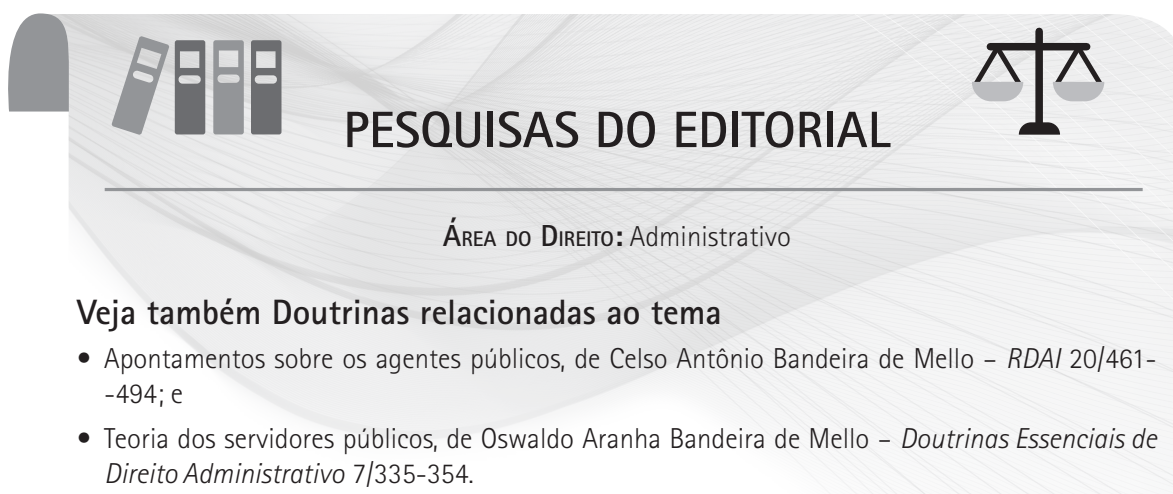
Por fim há os auxiliares, que coadjuvam a ação dos próprios agentes públicos, e principalmente dos particulares participantes de função ou de serviço público, no desempenho das suas atribuições. São eles escreventes juramentados; os prepostos de corretores, os gerentes de empresas concessionárias de serviços administrativos ou sociais, de empresas prestacionistas de função ou serviço público. Não são agentes públicos nem participantes diretos como particulares na execução de serviço público, mas auxiliares de uns ou de outros, portanto, empregados privados deles. A retribuição de seus trabalhos é paga pelo agente

público a quem auxiliam ou pelo particular participante de função ou serviço público, como prestacionista ou delegado. No caso destes serem pessoas jurídicas, envolvemos seus próprios agentes, os titulares dos órgãos dessas pessoas jurídicas privadas. Não obstante, ficam sujeitos a certas regras peculiares aos agentes públicos, por participantes dos seus atos jurídicos ou de prestação das suas funções e serviços e da realização dos seus encargos sociais.

## CONCLUSÃO

### 30. *Súmula final*

À vista da exposição feita, temos que o Estado pode realizar suas atividades: por intermédio de agentes públicos, ou por meio de particulares participantes de funções ou de serviços públicos. Os agentes públicos ligados ao Estado por relação política ou de emprego, são respectivamente os governantes e os honoríficos ou os funcionários e os salarizados. Os particulares participantes de funções ou de serviços públicos, compreendem, de um lado, os prestacionistas requisitados ou voluntários, e, de outro, os delegados de profissão ou empresas públicas, sucessivamente, os profissionalistas, unilateralmente, providos nas funções, ou os concessionários, que acordaram o desempenho de obras ou serviços públicos administrativos e os encarregados de obras ou de serviços públicos sociais, por atuação voluntária, legalmente prevista. Tanto os agentes públicos como, e principalmente, os particulares participantes dos serviços se socorrem do trabalho de auxiliares, para ajudá-los no desempenho de serviço público. Eis aí, em conclusão, as pessoas de que se serve o Estado para consecução do bem comum. Fica dessa forma exposta a teoria dos servidores públicos.



**PESQUISAS DO EDITORIAL**

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

**Veja também Doutrinas relacionadas ao tema**

- Apontamentos sobre os agentes públicos, de Celso Antônio Bandeira de Mello – *RDAI* 20/461-494; e
- Teoria dos servidores públicos, de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello – *Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo* 7/335-354.