INSTITUTO DE ENSINO SUPERIOR “PRESIDENTE TANCREDO DE ALMEIDA NEVES”

LUIS FERNANDO DE SOUSA

A CONSTITUCIONALIDADE DO PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO NATALINA AOS AGENTES POLÍTICOS

SÃO JOÃO DEL-REI
2013

LUIS FERNANDO DE SOUSA

A CONSTITUCIONALIDADE DO PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO NATALINA AOS AGENTES POLÍTICOS

Monografia apresentada ao Curso de DIREITO do Instituto de Ensino Superior "Pres. Tancredo de Almeida Neves" – IPTAN – como requisito parcial à obtenção do Título de Graduado, sob a orientação do Prof. Antonio Américo de Campos Júnior.

SÃO JOÃO DEL-REI
2013

LUIS FERNANDO DE SOUSA

A CONSTITUCIONALIDADE DO PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO NATALINA AOS AGENTES POLÍTICOS

Monografia apresentada ao Curso de DIREITO do Instituto de Ensino Superior "Pres. Tancredo de Almeida Neves" – IPTAN – como requisito parcial à obtenção do Título de Graduado.

COMISSÃO EXAMINADORA

_____

Prof. Adriano Márcio de Souza

_____

Prof. Karina Cordeiro Teixeira

_____

Prof. Orientador Antonio Américo de Campos Junior

Dedico este trabalho à minha família, que sempre acreditou na beleza dos meus sonhos, por mais que eles parecessem impossíveis. Esta monografia é apenas o atestado de realização de um deles!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, a Nossa Senhora da Conceição Aparecida e ao Senhor São Tiago Maior por me iluminarem quando passei pelo caminho das trevas.

Aos meus pais, Aparecida e Vicente, por todo o carinho e amor que me dedicaram durante toda a minha vida. Mesmo não entretendo com eles qualquer laço consanguíneo, devo dizer que o laço que nos une é muito mais forte do que estas formalidades biológicas. O laço que nos une foi dado por Deus e, por esse motivo, não comporta desfazimento.

Agradeço aos meus irmãos e a toda minha família por terem sido a inspiração de que eu precisava para seguir em frente.

À minha esposa, Raquel, os meus mais sinceros agradecimentos por todo o incentivo e pela compreensão da minha ausência nos momentos em que minha presença se fazia necessária.

Aos mestres, de forma especial ao orientador Antonio Américo de Campos Junior, que me permitiu ultrapassar as barreiras da relação professor-aluno e se tornou um grande amigo e conselheiro de todas as horas.

Dirijo-me também, com imensa gratidão, aos professores Adriano Márcio de Souza e Karina Cordeiro Teixeira, componentes da banca examinadora, aos quais agradeço pelas valiosas sugestões apontadas, as quais contribuíram significativamente com o aperfeiçoamento deste trabalho monográfico.

Não poderia deixar de agradecer ao meu professor e amigo Paulo Roberto de Figueiredo Dantas por todo o incentivo e inspiração necessários à conclusão deste singelo trabalho. O professor Paulo Dantas é uma das gratas revelações na doutrina do direito constitucional brasileiro e me brindou com duas excelentes obras de sua autoria, as quais fazem parte do arrimo doutrinário que sustenta as ideias esposadas nesta monografia.

O direito não é uma simples ideia, é uma força viva. Por isso a justiça sustenta numa das mãos a balança com que pesa o direito, enquanto na outra segura a espada por meio da qual o defende. A espada sem a balança é a força bruta, a balança sem a espada, a impotência do direito. Uma completa a outra, e o verdadeiro estado de direito só pode existir quando a justiça sabe brandir a espada com a mesma habilidade com que manipula a balança.

Rudolf Von Ihering

RESUMO

O tema “A Constitucionalidade do pagamento de gratificação natalina aos agentes políticos” é palpitante e está na ordem do dia dos tribunais e de várias obras de direito administrativo brasileiro. O cerne da discussão recai sobre os aspectos legais e morais do pagamento do décimo terceiro salário aos detentores de mandato eletivo e seus subordinados imediatos, posto que tais agentes são remunerados por subsídio, pago em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. A questão suscita polêmica pelo fato de muitos não admitirem que os agentes políticos tenham direitos próprios de um trabalhador, como é o caso do recebimento de gratificação natalina. A outro giro, pretende-se demonstrar com esse trabalho que o pagamento de gratificação natalina aos agentes políticos encontra guarida constitucional, sendo, portanto, legal e moral que se efetue o adimplemento de tal parcela aos exercentes de mandato eletivo e seus subordinados diretos, sob pena de malferir os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho.

Palavras-chave: constitucionalidade; pagamento; gratificação natalina; décimo terceiro salário; agentes políticos; Direito Constitucional; Direito Administrativo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 8

1 AGENTE PÚBLICO 9
1.1 Definição 9
1.2 Classificação dos agentes públicos 10
1.2.1 Agentes temporários 10
1.2.2 Agentes de colaboração 11
1.2.3 Servidores governamentais 12
1.2.4 Servidores públicos 12
1.2.5 Agentes militares 13
1.2.6 Agentes políticos 14

2 SISTEMA REMUNERATÓRIO DOS AGENTES POLÍTICOS 22
2.1 Subsídio 22

3 A CONSTITUCIONALIDADE DO PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO NATALINA AOS AGENTES POLÍTICOS 29
3.1 Gratificação natalina 29
3.2 Pagamento de gratificação natalina e princípio da moralidade administrativa 31
3.3 Agente político: um trabalhador *sui generis* 36

CONSIDERAÇÕES FINAIS 43

REFERÊNCIAS 45

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem o escopo de comprovar a constitucionalidade do pagamento de gratificação natalina aos agentes políticos, tema palpitante e de grande relevo na atualidade.

Insta dizer que o tema proposto revela imensa controvérsia doutrinária e jurisprudencial, podendo-se pressupor que uma resposta uníssona a esse respeito é realidade ainda distante, mormente em face da ainda omissão do Supremo Tribunal Federal em decidi-la.

Nessa perspectiva, o trabalho será dividido em capítulos temáticos, em que cada qual conterá uma abordagem específica dos principais aspectos jurídicos que cercam a discussão do tema proposto.

Inicialmente, será forçoso que se faça uma conceituação precisa do que se pode considerar como agentes políticos, tarefa que será enfrentada logo no primeiro capítulo. No entanto, a apreensão do conceito de agentes políticos não será feita de forma isolada, mas dentro de um arcabouço doutrinário, em que estes se enquadram como uma das ramificações de agente público, que é gênero.

A seu turno, o segundo capítulo versará sobre o sistema remuneratório dos agentes políticos, qual seja o subsídio, previsto constitucionalmente como forma exclusiva de remuneração destes agentes. A propósito, conforme será visto, o subsídio deve ser pago em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, suscitando a celeuma de que o pagamento de gratificação natalina aos agentes políticos implicaria na quebra da unicidade do subsídio.

O terceiro e último capítulo trará um estudo mais apurado acerca da constitucionalidade do pagamento da gratificação natalina aos agentes políticos, quando se analisará a natureza jurídica da gratificação natalina.

Ainda no terceiro capítulo, far-se-á uma reflexão do pagamento do décimo

terceiro salário aos agentes políticos frente ao princípio da moralidade administrativa, desaguando na conclusão de que os agentes políticos são, de fato, trabalhadores, e que, por este motivo, são legítimos destinatários do direito ao recebimento da gratificação natalina, gratificação de natal, décimo terceiro salário ou de qualquer nomenclatura que se queira lhe atribuir.

1 AGENTE PÚBLICO

Antes de se enveredar para o debate acerca da constitucionalidade do pagamento de gratificação natalina aos agentes políticos, é imprescindível que se conceitue agente político, o que será feito neste capítulo inaugural.

Note-se, entretanto, que esta conceituação não será feita de maneira isolada, mas com vistas a reconhecer a espécie agente político no bojo do conceito de agente público, que é gênero.

Destarte, far-se-á a apresentação do conceito de agente público e de sua classificação nas seis espécies que o subdividem, resguardando para o agente político toda a ênfase que a conceituação suscita, visto tratar-se de tarefa necessária para o êxito da apreensão do tema entelado.

1.1 Definição

Agente público é toda pessoa física que sob liame jurídico e, algumas vezes sem ele, presta serviços ao Estado, exercendo em nome deste as atribuições e poderes que lhe são inerentes, com vistas ao atendimento do interesse público.

O agente público há de ser, necessariamente, uma pessoa física, pois é “pessoa humana, real, que infunde vida” (MEIRELLES, 2011, p. 76), capaz de manifestar uma vontade que será imputada ao próprio Estado. É justamente por isso que não se pode conceber que uma pessoa jurídica seja considerada como agente público, pois desprovida de vontade anímica própria, traduz-se, tão somente, em uma ficção jurídica, inapta a tomar as decisões de *per si* e, por isso, exercer as atribuições e poderes do Estado.

Verifica-se, portanto, que a impossibilidade de se aceitar a inclusão da pessoa jurídica como agente público tem seu fundamento na teoria do órgão (JUSTEN FILHO, 2011, p. 816), segundo a qual é necessária a existência da pessoa jurídica (Estado) e da pessoa física (agente público) para a consecução dos objetivos da Administração Pública, de maneira que haja "a transferência das obrigações e do próprio exercício dos poderes estatais da pessoa jurídica para a pessoa física, que fica incumbida de executar as tarefas de atribuição do Estado" (BRUNO; DEL OMO, 2006, p. 2).

1.2 Classificação dos agentes públicos

A classificação dos agentes públicos é matéria controversa na doutrina administrativista pátria, embora a espécie agentes políticos, tema da presente exposição, ache-se incluída em todas as classificações[1].

Dentre as distintas formulações que existem para subdividir o gênero agente público em suas variadas espécies, entende-se que aquela defendida por Diogenes Gasparini é a que mais se compatibiliza com a sistemática constitucional, motivo pelo qual será adotada neste trabalho.

Para Gasparini (2011, p. 207), os agentes públicos são classificados em agentes temporários, agentes de colaboração, servidores governamentais, servidores públicos, agentes militares e agentes políticos.

Importante mencionar que a apresentação das espécies de agentes públicos será feita apenas a título ilustrativo, superficialmente, posto não constituir objeto principal do tema em análise.

Com efeito, dar-se-á maior destaque na apresentação mais detida do conceito de agentes políticos, o que permitirá o avanço para a discussão de fundo

[1] Celso Antônio Bandeira de Mello (2011) classifica os agentes públicos em três espécies: agentes políticos, servidores estatais e particulares em colaboração com o Estado. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010) entende que o gênero agente público subdivide-se em quatro espécies: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público. Já para Hely Lopes Meirelles (2011), os agentes públicos são classificados em cinco espécies, a saber: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados.

do presente trabalho, qual seja, a constitucionalidade do pagamento de gratificação natalina aos agentes políticos, tudo isso em momento oportuno.

A seguir, serão esposadas as seis espécies de agentes públicos.

1.2.1 Agentes temporários

São aqueles contratados por prazo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, vinculados à Administração Pública através de um liame jurídico estatutário.

Gasparini[2] afirma que a contratação de agentes temporários prescinde de comprovação da necessidade de um atendimento urgente, sendo suficiente que se comprove a transitoriedade da situação, o excepcional interesse público e, ainda, a impossibilidade de atendimento a essas necessidades valendo-se a Administração Pública dos recursos humanos de que dispõe**.**

1.2.2 Agentes de colaboração

No dizer de Gasparini[3], são agentes que exercem função pública na Administração, com vínculo esporádico ou permanente. Os agentes de colaboração possuem as seguintes subespécies:

a) por vontade própria, assim definidos aqueles que são denominados pela doutrina de *funcionários de fato*, os quais assumem a responsabilidade de gerir os negócios públicos nos momentos de emergência, de forma instantânea ou duradoura, com vistas à proteção dos interesses coletivos. Não há qualquer vínculo jurídico formal entre eles e a Administração Pública, e, regra geral, nada recebem pela colaboração prestada;

b) por compulsão, são aqueles requisitados pela Administração Pública e

[2] Op. Cit., p. 213.
[3] Op. cit., p. 219-220.

obrigados a prestar-lhe algum serviço ou exercer alguma função que lhe seja necessária, como no caso dos mesários que atuam nas eleições, dos jurados componentes do Conselho de Sentença do Tribunal do Júri e os recrutados a prestar o serviço militar obrigatório. Estes últimos são os únicos que entretém com o Estado um vínculo jurídico formal. Os agentes de colaboração por compulsão, em princípio, nada recebem em virtude da colaboração ou do serviço prestados;

c) por concordância, consideraram-se os que prestam serviços à Administração Pública, com a anuência expressa desta. Como exemplo, cite-se aqueles agentes que são contratados para emitir pareceres, executar uma obra ou prestar serviço público, bem como os tabeliães, os juízes de paz e os diretores de faculdades particulares. A remuneração que eles recebem é aquela disciplinada nos contratos estabelecidos com a Administração Pública.

1.2.3 Servidores governamentais

São aqueles que trabalham nas chamadas empresas governamentais, isto é, nas empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações privadas.

São também chamados de *empregados públicos,* pois ocupam emprego nestas entidades. É o que diz Gasparini[4], quando destaca que “emprego é o centro de encargos para ser ocupado por servidor contratado pelo regime celetista”.

Logo, o vínculo contratual que possuem é de natureza celetista, regido pela Consolidação das Leis do trabalho (CLT), embora sujeito a regras do direito administrativo e constitucional, como é o caso da exigência de realização de concurso público de provas ou de provas e títulos para investidura no emprego público, como dispõe o preceptivo constitucional esculpido no artigo 37, inciso II, da Carta Política de 1988.

---

[4] Op. cit., p. 222.

1.2.4 Servidores públicos

Os servidores públicos, também chamados de funcionários públicos, são aqueles que prestam serviços à Administração Pública direta, autárquica e fundacional pública.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no seu artigo 39, caput, a exigência de regime jurídico único para os servidores públicos, *in verbis*:

> 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

Note-se, portanto, que o artigo ora transcrito não admitia outro regime jurídico para os servidores públicos senão o estatutário. Excluía, claramente, a possibilidade de adoção de vínculo jurídico celetista para tais servidores.

Entretanto, com a edição da Emenda Constitucional n. 19/98, o artigo 39, caput, passou a vigorar com a seguinte redação:

> Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos poderes.

Evidencia-se que a nova redação dada ao caput do artigo 39 não mais estabelecia a necessidade de adoção, pelos entes federados, de regime jurídico único. Destarte, passou-se a admitir a possibilidade de simultaneidade de regime de pessoal estatutário e celetista para os servidores públicos que se vinculam às entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional pública.

No entanto, em 2007, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação

Direta de Inconstitucionalidade n. 2.135-4, deferiu pedido de medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 39, caput, da Constituição Federal, com a redação que lhe atribuiu a Emenda Constitucional n. 19/98, de sorte que, pelo menos até a decisão de mérito, volta a vigorar a redação anterior, que exige o regime jurídico único para os servidores públicos. Contudo, buscando resguardar situações consolidadas, o Supremo modulou os efeitos da decisão, dando-lhe efeitos *ex nunc*, preservando as contratações celetistas praticadas na vigência da Emenda Constitucional n. 19.

Assim sendo, somente haverá a possibilidade de existência de regime jurídico misto, em que coexistam funcionários públicos celetistas e estatutários, se a opção pelo regime celetista tiver ocorrido durante o prazo de vigência da Emenda n. 19, isto é, desde a sua entrada em vigor, no dia 04 de junho de 1998 até a decisão do STF que suspendeu a eficácia do caput do artigo 39, em 02 de agosto de 2007. A partir desta data, portanto, é vedada a edição de novas normas ou contratações celetistas pelos entes da Administração Pública direta, autárquica e fundacional pública, mormente pela volta da exigência do regime jurídico único para os servidores públicos.

1.2.5 Agentes militares

Os agentes militares consubstanciam-se como espécie autônoma de agente público, já que a Seção III do Capítulo VII do Título III (art. 42, CF), com o advento da Emenda Constitucional nº. 18/98, não mais se refere a eles como servidores públicos militares, mas sim como militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Consideram-se agentes militares os integrantes das Forças Armadas - art. 142, caput, e § 3º, CF - (Exército, Marinha e Aeronáutica), das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios.

Vinculam-se à Administração Pública através de um liame jurídico estatutário, diferente, porém, do Estatuto dos Servidores Estatutários (servidores públicos). Os agentes militares possuem Estatuto próprio, que regulamenta seus

direitos, deveres e demais peculiaridades.

Dantas (2012, p.580) esclarece que “os policiais civis, os policiais federais, os guardas municipais, os policiais rodoviários e ferroviários não são militares, mas sim servidores estatutários (civis, portanto).”

1.2.6 Agentes políticos

Para discorrer acerca da constitucionalidade do pagamento de gratificação natalina aos agentes políticos, mister que se defina o que vem a ser “agente político”. Para tanto, serão trazidas ao bojo deste trabalho as definições da melhor doutrina e da jurisprudência pátrias acerca do assunto.

Na doutrina brasileira, podemos encontrar o posicionamento minoritário do saudoso Meirelles[5] e de Castro (2010, p. 118), que defendam um conceito mais abrangente de agentes políticos, incluindo dentre eles os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, os membros dos Tribunais de Contas e os representantes diplomáticos. São estas as palavras de Meirelles[6] para defini-los:

> Os *agentes políticos* **exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais,** elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São as *autoridades públicas supremas* do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição. Em doutrina, **os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juízes nos seus julgamentos**, e, para tanto, ficam a salvo de responsabilização civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder. (alguns dos destaques não são originais)

Para exemplificar, Meirelles[7] ainda afirma peremptoriamente que

> Nesta categoria encontram-se os *Chefes do Executivo* (Presidente

[5] Op. cit., p. 77-79.
[6] Op. cit., p. 78.
[7] Op. cit., p. 79.

> da República, Governadores e Prefeitos) e seus *auxiliares imediatos* (Ministros e Secretários de Estado e Município); os *membros das Corporações Legislativas* (Senadores, Deputados e Vereadores); os *membros do Poder Judiciário* (Magistrados em geral); os *membros do Ministério Público* (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curadores Públicos); os *membros dos Tribunais de Contas* (Ministros e Conselheiros); os *representantes diplomáticos* e **demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro do serviço público.** (grifo nosso)

Importante destacar que a definição de agentes políticos elaborada por Meirelles[8] possui fincas no artigo 37, XI, da Constituição de 1988, argumentando que o mencionado dispositivo normativo

> [...] ao relacionar os agentes políticos remunerados mediante subsídio, menciona os "membros de qualquer dos Poderes", os "detentores de mandato eletivo", e emprega, a seguir, a expressão "e dos demais agentes políticos", **deixando, assim, entrever que outros agentes também são considerados "agentes políticos"**. (grifo nosso)

Sobre esta mesma baliza, as preciosas lições de Dantas[9], quando afirma categoricamente que são agentes políticos, além dos exercentes de mandato, investidos por meio de eleição (Chefes do Executivo federal, distrital, estadual e municipal, além dos membros do Legislativo) e dos auxiliares nomeados pelo Executivo (Ministros e Secretários), também aqueles que "exercem atribuições constitucionais, dotados de independência funcional. É o caso, por exemplo, dos membros da Magistratura, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e representantes diplomáticos."

Na mesma esteira, as lições de Santiago (2005), que fixa na independência funcional do Ministério Público e em seu sistema remuneratório (subsídio) as bases estruturais para defender que os membros ministeriais se amoldam perfeitamente no conceito de agentes políticos.

O autor afirma que o Ministério Público é uma instituição permanente e fundamental no exercício da jurisdição estatal, possuindo como princípios a unidade,

---

[8] Op. cit., p. 79.
[9] Op. cit., p. 578-579.

a indivisibilidade e a independência funcional (art. 127, § 1º), sendo-lhe assegurada uma autonomia funcional e administrativa (§ 2º), de modo que

> A Constituição não o disse diretamente (que promotor de justiça é agente político), mas, na sua função disciplinadora, via reflexa, cumpriu o papel definidor, melhor reservado à doutrina. Para uma melhor reflexão, vejamos as regras magnas *impositivas* (pleonasmo) quanto à política salarial, por assim dizer, do Ministério Público.
> [...]
> **Mas a quem é reservada a política de subsídio? Diz a Constituição que serão *obrigatoriamente* remunerados por subsídio**: entre outros, aqueles mencionados no artigo 39, § 4º (membros de poder – legislativo, executivo e judiciário da União, Estados e Municípios –, os detentores de mandato eletivo**,** Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais). E, também, **os membros do Ministério Público** (art. 128, § 5º, I, *c* – nesta alínea assegura-se a irredutibilidade de subsídios a ser fixado na forma do art. 39, § 4º). Capez é categórico a propósito (*in* Direito Constitucional, 1ª Ed.): **pagam-se agentes políticos com subsídios**. (alguns dos destaques não são originais)

No tocante ao enquadramento dos magistrados na definição de agentes políticos, podemos encontrar na jurisprudência brasileira, notadamente no Supremo Tribunal Federal, precedentes neste sentido, a saber:

> EMENTA: Recurso extraordinário. Responsabilidade objetiva. Ação reparatória de dano por ato ilícito. Ilegitimidade de parte passiva. 2. Responsabilidade exclusiva do Estado. A autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos jurisdicionais praticados. **Os magistrados enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica.** 3. Ação que deveria ter sido ajuizada contra a Fazenda Estadual - responsável eventual pelos alegados danos causados pela autoridade judicial, ao exercer suas atribuições -, a qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou culpa. 4. Legitimidade passiva reservada ao Estado. Ausência de responsabilidade concorrente em face dos eventuais prejuízos causados a terceiros pela autoridade julgadora no exercício de suas funções, a teor do art. 37, § 6º, da CF/88. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 228977/SP, STF – Segunda Turma, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento: 05.03.2002, DJ: 12.04.2002). (grifo nosso).

Logo, pelo aresto indigitado, sobretudo pelo texto em destaque, é fácil intrujir que, aqui, a independência funcional dos membros do Poder Judiciário, tal como ocorre com relação aos membros do *Parquet,* revela-se, uma vez mais, como fator preponderante para acomodá-los no conceito de agentes políticos.

No mesmo esteio, no que atine aos membros dos Tribunais de Contas, há também quem acompanhe o entendimento de Meirelles para considerá-los como agentes políticos. É o que se percebe das lições de Marinela (2013, p. 608), que a despeito de cingir os Magistrados e membros do Ministério Público como servidores públicos, acaba por alocar os Conselheiros dos Tribunais de Contas no conceito de agentes políticos, quando aduz que

> [...] para alguns doutrinadores trata-se de uma categoria especial de servidores públicos. De outro lado, outros estudiosos, pelo poder de suas decisões e pela escolha política de seus ocupantes, os incluem entre os agentes políticos, o que parece orientação mais acertada.

Destarte, não se pode olvidar da existência de uma corrente doutrinária e jurisprudencial que, a despeito de ser minoritária, tem contribuído significativamente para o enriquecimento do debate acerca da mais correta e precisa definição que se possa emprestar à espécie agentes políticos.

Não obstante, a doutrina administrativista pátria, à quase unanimidade, é retumbante no sentido de adotar uma definição mais restritiva de agentes políticos, afastando desse jaez os magistrados, os membros do Ministério Público, os membros dos Tribunais de Contas e os agentes diplomáticos, haja vista que aqueles se distinguem dos demais agentes públicos em virtude de suas atribuições, pois são eles os responsáveis por desenharem os destinos da Administração Pública através de políticas públicas e ações governamentais voltadas aos administrados.

Portanto, não é a independência funcional ou a política remuneratória através de subsídio que os caracterizam, mas sim suas atividades típicas de governo, de gestão administrativa dos anseios da coletividade. Esse é o entendimento de Carvalho Filho (2013, p. 590-591) quando adverte que

> Alguns autores dão sentido mais amplo a essa categoria, incluindo magistrados, membros do Ministério Público e membros dos Tribunais de Contas. Com a devida vênia a tais estudiosos, parece-nos que o que caracteriza o agente político não é só o fato de serem mencionados na Constituição, mas sim o de exercerem ***efetivamente*** (e não ***eventualmente***) função política, de governo e administração, de comando e, sobretudo, de fixação das estratégias de ação, ou seja, aos agentes políticos é que cabe realmente traçar os destinos do país. (grifo nosso)

E arremata o insigne professor[10], esclarecendo que

> É verdade que o art.37, XI, da CF, com a redação dada pela EC nº 19/98, insinua que os membros do Judiciário e do Ministério Público se incluam entre os agentes políticos. Todavia, o agrupamento de agentes públicos no dispositivo tem apenas *fins remuneratórios*, não desfigurando o que dissemos, visto que levamos em conta aspecto bem diverso, qual seja, *o da natureza do vínculo jurídico que liga o agente ao Poder Público*.

A propósito, caso se adotasse o subsídio como fator determinante para designar os agentes políticos, chegar-se-ia ao absurdo de se reconhecer que qualquer agente remunerado por subsídio, como, por exemplo, os policiais militares, deveriam ser considerados agentes políticos, o que não se coadunaria com a classificação de agentes públicos, pois, conforme visto alhures, aqueles são agentes militares.

Destarte, como será visto adiante, a doutrina majoritária aponta para um conceito mais restrito na definição dos agentes políticos, enquadrando apenas os detentores de mandato eletivo e seus auxiliares imediatos nessa espécie de agente público.

É sob essa cortina que, defendendo uma interpretação mais restrita do conceito de agentes políticos, o ilustre professor Bandeira de Mello (2011, p. 247-248) afirma que são agentes políticos apenas os detentores de mandato eletivo e seus auxiliares imediatos, quando aduz que

> [...] agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o

[10] Op.cit., p. 591.

> arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os vereadores.

Este posicionamento é endossado por Braz (2009, p. 46), quando define que

> São agentes políticos os agentes públicos que desempenham atividades funcionais no chamado primeiro escalão de governo. São, assim, agentes políticos o Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos Municipais, os Ministros de Estado, os Secretários estaduais e municipais, integrantes do Poder Executivo, e os membros do Poder Legislativo (senadores, deputados e vereadores).

Justen Filho[11] corrobora o entendimento de que são agentes políticos apenas aqueles

> [...] investidos em mandato eletivo, no âmbito do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e aqueles que, por determinação constitucional, exercitam função de auxílio imediato ao Chefe do Poder Executivo, que são os Ministros de Estado no âmbito federal, os Secretários Estaduais e Municipais nas outras esferas federativas.

A par e passo, Di Pietro (2010, p. 513) também adota um conceito menos abrangente ao considerar como agentes políticos somente aqueles que "exercem típicas atividades de **governo e exercem mandato, para o qual são eleitos**" (grifos do original), em que a investidura se dá pela eleição, salvo para os subordinados imediatos (Secretários e Ministros), que são de livre escolha e nomeação do Chefe do Executivo.

Na mesma direção, as lições de Alexandrino e Paulo (2011, p. 126) sobre o tema, quando afirma que

> [...] os agentes políticos são os integrantes dos mais altos escalões do Poder Público, aos quais incumbe a elaboração das diretrizes de atuação governamental, e as funções de direção, orientação e

[11] Op. cit., p. 830.

> supervisão geral da administração pública.

Marinela[12] exemplifica os agentes políticos, enquadrando neste conceito

> Chefes do Poder Executivo e os seus auxiliares imediatos (o Presidente da República, os Governadores de Estado, os Prefeitos e os seus respectivos vices, bem como os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais) e os membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais e Estaduais e os Vereadores).

Carvalho Filho[13], de igual forma, aponta que os agentes políticos

> [...] são aqueles aos quais incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público. São estes agentes que desenham os destinos fundamentais do Estado e que criam as estratégias políticas por eles consideradas necessárias e convenientes para que o Estado atinja os seus fins.
> [...]
> São eles os Chefes do Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos), seus auxiliares (Ministros, Secretários Estaduais e Municipais) e os membros do Poder Legislativo (Senadores. Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores).

Não é outro o entendimento de Gasparini[14] quando sustenta que os agentes políticos

> São os detentores dos cargos da mais elevada hierarquia da organização da Administração Pública ou, em outras palavras, são os que ocupam cargos que compõem sua alta estrutura constitucional. Estão voltados, precipuamente, à formação da vontade superior da Administração Pública ou incumbidos de traçar e imprimir a orientação superior a ser observada pelos órgãos e agentes que lhe devem obediência. Desses agentes são exemplos o Presidente da República e o Vice, os Governadores e Vices, os Prefeitos e Vices, os Ministros de Estado, os Secretários estaduais e municipais, os Senadores, os Deputados e Vereadores. Não são, como se vê dessa enumeração, pessoas que se ligam à Administração Pública por um vínculo profissional.

Com efeito, compulsando detidamente as várias definições de agentes políticos dadas pela doutrina, é forçoso reconhecer que estão incluídos neste

---

[12] Op. cit., p. 607.
[13] Op. cit., p. 590.
[14] Op. cit., p. 208.

conceito apenas os detentores de mandato eletivo e seus auxiliares imediatos, devendo-se arredar, portanto, qualquer teoria tendente a alargar esse rol, incluindo nele os membros da Magistratura, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas, representantes diplomáticos e demais agentes públicos, pois, conforme dito anteriormente, estes agentes não exercem atividades políticas e, ademais, possuem um vínculo de natureza profissional com os entes da Administração Pública.

Conclui-se, destarte, que os agentes políticos são aqueles que exercem uma função política na Administração Pública, responsáveis por desenhar os destinos e as prioridades da gestão administrativa, vinculados ao Estado através de um liame jurídico político, de natureza não profissional.

Desse modo, superada a definição dos agentes políticos, revela-se oportuno proceder ao estudo acerca do sistema remuneratório desses agentes, qual seja, o regime de subsídio, o que será feito no capítulo seguinte.

2 SISTEMA REMUNERATÓRIO DOS AGENTES POLÍTICOS

Neste capítulo será feita uma abordagem acerca do subsídio, que é a parcela remuneratória paga aos agentes políticos. Esta análise é de fundamental importância, na medida em que é preciso analisar as características e nuances desta política remuneratória e suas implicações na discussão acerca da constitucionalidade do pagamento de gratificação natalina aos agentes políticos.

Desse modo, é mais do que necessário que se jogue luz sobre a paga pecuniária através de subsídio, tarefa que será enfrentada no tópico a seguir.

2.1 Subsídio

Ab initio, cumpre trazer à baila a origem do subsídio no ordenamento jurídico brasileiro. Bruno e Del Omo[15] informam que o subsídio teve sua origem na Constituição Federal de 1946, quando era previsto como pagamento pecuniário aos Senadores, Deputados Federais, Presidente e Vice-Presidente da República. Além do pagamento por subsídio, tais agentes políticos ainda recebiam ajudas de custo.

Com o advento da Constituição de 1967, o subsídio continuou a representar a paga pecuniária aos membros do Congresso Nacional, passando a ser dividido em duas parcelas, sendo uma fixa e uma variável, acrescido de ajuda de custo.

A Constituição Federal de 1988, todavia, aboliu o subsídio como prestação pecuniária paga aos agentes políticos exercentes de mandato eletivo.

Entretanto, com a edição da Emenda Constitucional n. 19/98, o subsídio retornou ao cenário jurídico pátrio, agora com roupagem de parcela única, não mais podendo ser dividido em parcela fixa e outra variável como acontecia outrora.

O preceptivo constitucional que assinala a existência do subsídio e a forma

[15] Op. cit., p. 149-150.

como este deve ser pago é o artigo 39, § 4º, *in verbis*:

> Art. 39 [...]
> § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Note-se que a norma em epígrafe possui o condão de coibir abusos praticados pelos agentes políticos que majoravam seus subsídios de forma exorbitante, fixando-os em parcela fixa e variável, em que o valor total se apresentava altíssimo e dificultava a fiscalização desse montante pela sociedade, porquanto a incidência de valores calculados uns sobre os outros (BRUNO; DEL OMO, 2006, p. 151).

Tornava-se, portanto, quase impossível distinguir, no pagamento do subsídio, qual parcela remuneratória correspondia à parte fixa e qual se referia à parte variável.

Este também é o posicionamento de Bandeira de Mello[16], quando assevera que a criação do subsídio tem o objetivo de "tornar mais visível e controlável a remuneração de certos cargos, impedindo que fosse constituída por distintas parcelas que se agregassem de maneira a elevar-lhes o montante".

Pari passu, o professor Justen Filho[17], para quem o subsídio foi adotado para

> [...] assegurar o controle sobre a remuneração dos ocupantes de cargos e funções de mais elevada hierarquia, nos termos do § 4º do art. 39. No passado era usual a fixação de um "vencimento-base" de valor irrisório, a que se somavam vantagens pecuniárias de grande relevo.

Disso decorre a exigência de pagamento do subsídio em parcela única aos detentores de mandato eletivo, aos Ministros de Estado e aos Secretários Estaduais

[16] Op. cit., p. 272.
[17] Op. cit., p. 922.

e Municipais, vedado o acréscimo de qualquer valor que caracterize gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, inciso X, que versa sobre a exigência de lei específica para fixação ou alteração do subsídio, assegurando a revisão geral anual sempre na mesma data e sem distinção de índices, e no inciso XI, que impõe a exigência de se observar o teto da remuneração e do subsídio daqueles que assim são remunerados (art. 37, XI).

Destarte, depreende-se da norma esculpida no art. 39, § 4º que os agentes políticos (detentores de mandato eletivo, Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais) serão remunerados exclusiva e obrigatoriamente através de subsídio.

Entretanto, a despeito de ter sido instituído precipuamente para vedar abusos dos agentes políticos, obrigando o pagamento em parcela única, o sistema de subsídios pode ser adotado para remunerar outras espécies de agentes públicos.

Dantas[18] explica que "os demais servidores públicos organizados em carreira, muito embora tal não seja obrigatório, poderão também ser remunerados por subsídio, conforme expressamente previsto no artigo 39, § 8º, da Constituição Federal."

Dessa feita, conforme a doutrina de Alexandrino e Paulo[19], o subsídio é sistema remuneratório de aplicação obrigatória para os agentes políticos e para alguns agentes públicos, mas será facultativamente aplicado aos "servidores públicos organizados em carreira: desde que assim disponham as leis federais, estaduais, municipais ou do DF, conforme a carreira de que se trate".

À guisa de exemplo, cite-se a lei estadual mineira n. 18.975, de 29 de junho de 2010, a qual fixou o subsídio das carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica do Poder Executivo Estadual e do pessoal civil da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

Como é cediço, a lei estadual de Minas Gerais causou polêmica entre

[18] Op. cit., p. 586.
[19] Op. cit., p. 297.

Governo do Estado e Sindicato dos Professores, tendo o Sindicato se posicionado em sentido contrário à instituição do Piso Salarial através do subsídio, em que se somou ao vencimento-base dos profissionais do Magistério todas as gratificações que lhe eram devidas, estabelecendo um modelo único de remuneração, em que não mais seria permitido o acúmulo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Importante assinalar que, conforme dito noutro momento, a instituição do subsídio possui a finalidade precípua de garantir maior fiscalização em relação à percepção remuneratória dos agentes políticos, visto que o pagamento em parcela única elimina a possibilidade de existência de uma parcela fixa e outra variável, coibindo abusos.

No caso da lei estadual entelada, a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais emitiu nota informando que a decisão do Governo de estabelecer uma única sistemática de remuneração atendeu à necessidade de conferir maior transparência ao sistema, extinguindo a duplicidade de modelos de remuneração. A justificativa apresentada pelo Governo mineiro denota, portanto, que o intento da norma ao fixar o subsídio aos professores é garantir maior transparência e, por conseguinte, maior fiscalização da sociedade no que concerne ao pagamento de tal espécie remuneratória.

Por tudo o que foi aqui esposado, pode-se concluir que o subsídio, no magistério de Bandeira de Mello[20], é espécie remuneratória paga a determinados agentes públicos, “por força da qual a retribuição que lhes concerne se efetua por meio dos pagamentos de parcelas únicas, ou seja, indivisas e insuscetíveis de aditamentos ou acréscimos de qualquer espécie”.

Contudo, em que pese a unicidade do subsídio, hão de ser pagas aos agentes políticos as indenizações que lhe são devidas em virtude do exercício de suas atribuições. Assim se posicionam Bruno e Del Omo[21], quando afirmam que

[20] Op. cit., p. 272.
[21] Op. cit., p. 154.

> [...] quanto às indenizações, ainda que sejam vantagens pecuniárias e que o seu pagamento desnature a unicidade do subsídio, devem ser pagas ao servidor, em uma exegese constitucional teleológica do § 4º do art. 39, pois do contrário teríamos de admitir o absurdo de a Administração Pública negar ao servidor o ressarcimento das despesas que este executou no exercício funcional, sob argumento de que o subsídio tem paga única.

No mesmo sentido, Di Pietro[22], quando pondera

> Também não podem deixar de ser pagas as vantagens que têm caráter indenizatório, já que se trata de compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício do cargo; é o caso das diárias e das ajudas de custo. Não se pode pretender que o servidor que faça gastos indispensáveis ao exercício de suas atribuições não receba a devida compensação pecuniária. Trata-se de aplicação pura e simples de um princípio geral de direito que impõe a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar.

Outra hipótese de exceção à regra de unicidade do subsídio está fincada no art. 39, § 3º, da Carta Política, que assim prescreve:

> § 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

Destarte, é necessário adotar uma interpretação sistemática da Constituição Federal, com vistas a proteger as garantias outorgadas aos agentes que são remunerados por subsídio, de modo que a característica de parcela única dessa espécie remuneratória não se apresente como óbice ao exercício de direitos e garantias oriundos do próprio texto constitucional.

Não é outro o entendimento de Bandeira de Mello[23], para quem

> o disposto no art. 39, § 4º, tem que ser entendido com certos contemperamentos, não se podendo admitir que os remunerados por subsidio, isto é, por *parcela única*, fiquem privados de certas garantias constitucionais que lhe resultam do § 3º do mesmo artigo, combinado com diversos incisos do art. 7º, a que ele se reporta. Por esta razão, quando for o caso, haverão de lhes ser aditados tais

[22] Op. cit., p. 537.
[23] Op. cit., p. 273.

> acréscimos, deixando, em tais hipóteses, de ser *única* a parcela que os retribuirá.

Este também é o entendimento de Meirelles[24], quando preleciona que a Constituição deve ser interpretada sistematicamente, de maneira que "os valores correspondentes aos direitos por ela assegurados no § 3º do art. 39 – como, para ilustrar, do décimo terceiro salário e do terço de férias – não são atingidos pela proibição de qualquer acréscimo".

Nesta mesma linha, Bruno e Del Omo[25] assinalam que é necessário fazer uma exegese integrativa da Constituição, com vistas à máxima aplicação dos preceitos constitucionais antinômicos, garantindo as vantagens pecuniárias previstas no § 3º, como, *verbi gratia*, o décimo terceiro salário aos agentes que recebem subsídios, flexibilizando a unicidade dessa espécie remuneratória.

Sobre a necessidade de se adotar interpretação sistemática da Constituição Federal, Sampaio (2002, p. 785), referindo-se ao princípio da unidade da Constituição, aduz que essa unidade é fruto da "compreensão sistemática, harmônica e lógica do texto constitucional" e, para ilustrar, colaciona jurisprudência da Corte Constitucional Federal da Alemanha, que confirma o entendimento segundo o qual

> Uma disposição constitucional particular não pode ser considerada isoladamente e nem pode ser interpretada em si, [...]. Ela se encontra dentro de um conjunto de sentido com as outras disposições constitucionais, exprimindo uma unidade interior. Do conteúdo complexo da Constituição, nós retiramos os princípios determinados e as decisões constitucionais aos quais as disposições constitucionais são subordinadas.

Portanto, não se pode conceber que uma norma prevista constitucionalmente, como é o caso do disposto no § 4º do artigo 39, seja impeditiva do exercício de outras garantias trazidas no bojo da própria Constituição. Postas em cotejo, as normas aparentemente contraditórias devem ser interpretadas harmonicamente.

---

[24] Op. cit., p. 526.
[25] Op. cit., p. 154.

Pode-se adiantar, destarte, que os agentes políticos, em que pese serem remunerados por subsídio, são legítimos detentores do direito ao recebimento da gratificação natalina, do décimo terceiro salário ou qualquer outra nomenclatura que se queira atribuir a esta parcela.

Com efeito, o disposto no artigo 39, § 3º, da Carta Política, ao estabelecer que serão aplicados aos servidores ocupantes de cargo público o disposto em numerosos incisos do artigo 7º, dentre eles, o que garante o direito ao décimo terceiro salário, poderia levar o intérprete do direito a um grave equívoco, porquanto trata-se apenas de ocupante de *cargo público*. Isto é dizer, poder-se-ia concluir que os direitos previstos no artigo 7º, por força do § 3º do art. 39, seriam devidos apenas àqueles que possuem algum vínculo jurídico com os entes de Administração Pública, excluindo, portanto, os detentores de mandato eletivo e seus subordinados imediatos.

Ora, é certo que o § 3º do artigo 39 trata dos direitos trabalhistas extensivos aos agentes públicos que entretém com a Administração Pública um vínculo jurídico estatutário. Porém, isso não afasta a constitucionalidade do pagamento de gratificação natalina aos agentes políticos, os quais, a despeito de não serem abraçados pelo dispositivo em comento, estão incluídos no art. 7º, caput, da Constituição de 1988. Tanto é assim que Di Pietro[26], ao discorrer sobre o § 4º do mesmo artigo, incluído pela EC n.19/98, adverte que

> [...] Embora o dispositivo fale em **parcela única**, a intenção do legislador fica parcialmente frustrada em decorrência de outros dispositivos da própria Constituição, que não foram atingidos pela Emenda. Com efeito, mantém-se, no artigo 39, § 3º, a norma que manda aplicar aos ocupantes de cargo público o disposto no artigo 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX. Com isto, o servidor que ocupe cargo público (**o que exclui os que exercem mandato eletivo** e os que ocupam emprego público, **já abrangidos pelo artigo 7º**) **fará jus a: décimo terceiro salário** [...]. (grifos do original).

Logo, depreende-se do exposto que a paga pecuniária através de subsídio não pode servir de pretexto para afastar dos agentes públicos remunerados com parcela única os direitos sociais a eles outorgados pela Constituição Federal. A mesma regra aplica-se aos agentes políticos.

---

[26] Op. cit., p. 536.

Portanto, assentadas as considerações acerca da definição de agente político e do seu sistema remuneratório, trabalhadas nestes dois primeiros capítulos, é preciso aprofundar-se ainda mais no tema, debruçando interesse sobre a natureza jurídica da gratificação natalina e o posicionamento dos tribunais acerca da constitucionalidade de seu pagamento aos detentores de mandato eletivo e seus auxiliares imediatos, o que será feito no capítulo seguinte.

3 A CONSTITUCIONALIDADE DO PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO NATALINA AOS AGENTES POLÍTICOS

Neste capítulo derradeiro pretende-se discorrer acerca da natureza jurídica da gratificação natalina, haja vista que, conforme apresentado, os agentes políticos são remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Assim sendo, caso a gratificação natalina tenha natureza jurídica compatível com algumas das vedações previstas no artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, ter-se-á que tal benefício não poderá ser pago aos agentes políticos, sob pena de incorrer numa flagrante inconstitucionalidade em virtude da quebra da unicidade do subsídio.

Em um segundo momento, pretende-se analisar o pagamento da gratificação natalina aos agentes políticos sob a órbita do princípio da moralidade administrativa, posto que não é suficiente que determinado ato administrativo seja apenas legal. É preciso que este ato esteja em consonância com outro princípio basilar da Administração Pública, qual seja o da moralidade.

Concluindo-se que o pagamento da gratificação natalina é constitucional, e por isso legal e moral, caberá uma reflexão acerca do conceito de trabalhador, posto que o décimo terceiro salário é garantia de todo trabalhador urbano e rural, conforme dicção do art. 7º, VIII, do Texto Magno. Em outras palavras, é imprescindível que seja feita uma análise conceitual da palavra “trabalhador” para arrematar com clareza se o agente político se enquadra ou não nesta classificação.

Por fim, será trazido a lume o entendimento dos tribunais brasileiros acerca da matéria, notadamente o que entendem o Tribunal de Contas de Minas Gerais e o Tribunal de Justiça mineiro a esse respeito.

3.1 Gratificação natalina

A gratificação natalina, também denominada de gratificação de natal ou décimo terceiro salário é uma parcela compulsoriamente paga aos trabalhadores urbanos e rurais por força do disposto no artigo 7º, VIII, da Constituição Federal.

Importante ressaltar que a despeito de ser denominada de “gratificação”, a referida parcela possui natureza salarial, posto que “a gratificação imposta por lei perde a sua característica de prêmio, de ato de gratificação. Tornada obrigatória, cessado o *animus donandi*, embora haja contradição *in termino,* é salário.” (GUIMARÃES *apud* NASCIMENTO, 1996, p. 307).

Este também é o entendimento manifestado pela Corte Superior do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.09.507905-9/000, relator o Desembargador Alexandre Victor de Carvalho, quando afirmou que

> A gratificação natalina é, inquestionavelmente, de natureza salarial vez que seu pagamento é efetuado anualmente, com habitualidade e assim, integra o salário para todos os efeitos legais. Filio-me à parte da doutrina que entende que o termo subsídio não afasta os direitos sociais previstos no § 3º do artigo 39, **sendo o décimo terceiro salário não uma vantagem pecuniária, mas um direito social constitucionalmente reconhecido** e que pode ser pago a todos os servidores e agentes políticos [...]. (grifo nosso)

Destarte, a gratificação natalina não constitui qualquer acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Em outras palavras, o pagamento do décimo terceiro não representa violação ao princípio da unicidade dos subsídios, pelo que deve ser pago a todos os agentes públicos - incluindo-se aí os agentes políticos – que sejam remunerados por subsídio, porquanto tratar-se de direito social previsto no bojo da Constituição de 1988.

Partindo-se desta premissa, não restam dúvidas de que os agentes políticos são legítimos destinatários dos direitos sociais engendrados pela Constituição Cidadã, dentre eles o direito à percepção da gratificação natalina.

Para se chegar a esta conclusão basta adotar a lógica do raciocínio jurídico-constitucional, fazendo-se uma análise da arquitetura da Constituição como um todo inseparável, sob pena de incorrer no grave equívoco interpretativo que acarrete, em última instância, na violação aos princípios basilares do direito, quais sejam o da igualdade e o da justiça entre todos os trabalhadores brasileiros.

Assim é que, analisada sistematicamente, a própria Constituição sentencia que os agentes políticos são estipendiados por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. A outro giro, se observarmos, ela garante o direito à percepção do décimo terceiro salário a todos os trabalhadores urbanos e rurais, deixando entrever que a natureza jurídica da gratificação natalina é de contraprestação pelos serviços prestados e, por conseguinte, possui natureza salarial, não se enquadrando em qualquer das hipóteses proibitivas de acréscimo ao subsídio, previstas no § 4º do art. 39 da Lei Maior.

Nesse ponto, uma vez mais, tem-se que adotar o princípio da unidade da Constituição, que conforme ensinamentos do brilhante professor Dantas (2012, p. 58), “determina que as normas constitucionais [...] sejam consideradas como integrantes de um único e harmonioso sistema, e não como um conjunto de normas isoladas."

Portanto, se a Constituição estabeleceu a obrigatoriedade de percepção remuneratória por meio de subsídios aos agentes políticos, também é bem verdade que este mandamento em nada interferiu no direito destes de receberem a gratificação de natal, vez que trata-se de comandos igualmente constitucionais, aparentemente antagônicos, o que suscita a aplicação do princípio da unidade constitucional para harmonizá-los como um todo indivisível e sistemático.

Destarte, em consonância com o que acima acaba de ser afirmado, não há razão para sustentar a tese daqueles que se colocam contrários ao pagamento de gratificação natalina aos agentes políticos, notadamente pelo fato de a própria Constituição Federal mandar aplicar a estes os direitos sociais previstos no seu art. 7º e incisos.

3.2 Pagamento de gratificação natalina e princípio da moralidade administrativa

Como dito acima, não merece acolhida a tese que afasta dos agentes políticos o gozo de direitos sociais previstos constitucionalmente. Isto do ponto de vista legal.

Sendo assim, poder-se-ia questionar que o pagamento de gratificação natalina aos agentes políticos, ainda que considerado legal, atentaria contra o princípio da moralidade administrativa, tão propalado nas obras de direito administrativo e que é considerado um dos alicerces a Administração Pública.

Ora, não se está advogando a constitucionalidade do pagamento de décimo quarto, décimo quinto ou décimo sexto salário aos agentes políticos. Todas as teses sustentadas até então têm o precípuo interesse de escudar o pagamento de um direito social aos agentes políticos, direito social este fincado no cerne da Constituição Federal e com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana.

Aliás, em virtude da importância da dignidade da pessoa humana no sistema jurídico brasileiro, o ilustre professor Dantas[27] assinala com maestria que este princípio é "apontado pela doutrina como a fonte primordial de todo o ordenamento jurídico, e, sobretudo, dos direitos e garantias fundamentais do homem" e, em arremate a este raciocínio, assinala que o mencionado princípio

> [...] exige que o indivíduo seja tratado como um fim em si mesmo, que seja encarado como **a razão de ser do próprio ordenamento**, impondo não só ao Estado, como também aos particulares, que o respeitem integralmente [...]. (grifos do original)

Em verdade, não há nada de imoral na concessão de um direito a quem verdadeiramente o possua, corroborando com este entendimento a enxurrada de manifestações populares contrárias aos salários extras, assim considerados aqueles não previstos constitucionalmente, como é o caso do recebimento de auxílios-paletó

[27] Op. cit., p. 141.

pelos parlamentares, das indenizações por comparecimento em sessões extraordinárias do Congresso, das Assembleias Legislativas ou das Câmaras Municipais e do recebimento de décimos quartos, décimos quintos e décimos sextos salários.

Não se assiste nenhuma manifestação popular contrária ao pagamento de décimo terceiro salário aos agentes políticos, notadamente pelo fato de estar incutido no senso comum o sentimento e a percepção razoável de que tal vantagem possui cunho constitucional e social, caracterizando-se, portanto, em benefício pago e devido de acordo com os preceitos da moral administrativa.

Para repisar este entendimento, é relevante colacionar o dizer autorizado de Hauriou (1926, p. 197, ss.) apud Meirelles[28], quando assevera que

> [...] o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: “non omne quod licet honestum est”.

Acrescente-se a isso o acertado ensinamento de Alexandrino e Paulo[29], quando asseveram que

> Para atuar observando a moral administrativa não basta ao agente cumprir formalmente a lei na frieza de sua letra**. É necessário que se atenda à letra e ao espírito da lei, que ao legal junte-se o ético**. Por essa razão, muito frequentemente os autores afirmam que o princípio da moralidade complementa, ou torna mais efetivo, materialmente, o princípio da legalidade. (grifo nosso)

Neste sentido, também são os ensinamentos de Franco Sobrinho (1974, p. 31) para quem

> Sem a moral, ou o princípio da moralidade, as criações naturais do direito deixam de ser formas de conveniência vital para se reduzirem a simples expressões figurativas convencionais e frias. Sempre um

[28] Op. cit., p. 90.
[29] Op. cit., p. 192.

> mínimo ético é indispensável ao hermeneuta e ao julgador, ao jurista e ao juiz. Os esquemas que fogem da moral atentam contra a verdade da experiência jurídica.

Com efeito, analisando os recortes doutrinários acima expostos, não restam dúvidas de que a gratificação natalina paga aos agentes políticos encontra respaldo nos princípios da legalidade e da moralidade. Aliás, não se pode conceber que a concessão de um direito seja sacrificada para atender a opiniões desprovidas de um mínimo fundamento jurídico.

Obviamente, não é necessário tecer longos comentários acerca da crise de credibilidade enfrentada pela estrutura política no Brasil, sobretudo em virtude do alto índice de corrupção e da falta de espírito público de muitos dos agentes políticos brasileiros.

Porém, a regra constitucional que determina o pagamento da gratificação natalina a todos os trabalhadores, sejam eles urbanos, rurais, agentes públicos ou funcionários da iniciativa privada não pode ser desconsiderada em hipótese alguma, haja vista que está escorada no postulado constitucional da dignidade da pessoa humana.

Ora, se os dispositivos da Constituição de 1988 pudessem ser facilmente suplantados pelas teorias que defendem o oposto do que determina a Carta Magna, ter-se-ia que se proibir a progressão de regime em crimes bárbaros praticados contra a vida, pois assim a sociedade deseja. No entanto, não se pode perder de vista que existe uma ordem jurídica a ser respeitada e que, por este motivo, as autoridades legislativas, executivas e judiciárias estão vinculadas ao que impõe a Lei Máxima do nosso país.

Não se queira aqui cotejar uma situação com a outra, pois, como dito alhures, não há manifestações populares contrárias ao pagamento da gratificação natalina aos agentes políticos. O que há são opiniões isoladas neste sentido, ao contrário do que acontece com as várias petições públicas e movimentos organizados pela sociedade civil que pretendem a abolição do pagamento de salários extras aos agentes políticos, como é o caso de salários excedentes ao

décimo terceiro anual.

Ademais, como se disse, ainda que tais manifestações protestassem contra o pagamento do décimo terceiro aos agentes políticos, esta demanda jamais poderia ser atendida, pois significaria violação dos princípios constitucionais da legalidade, da razoabilidade, da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica.

Portanto, o descontentamento com situações abusivas praticadas por alguns agentes políticos não guarda relação com o direito de todos os exercentes de mandato eletivo e seus subordinados imediatos de receberem o que a lei lhes outorga. Se eles não agem com honestidade é uma coisa. Se eles não cumprem com zelo a responsabilidade confiada pelo povo é uma coisa. Agora, outra coisa é retirar-lhes o direito ao recebimento do décimo terceiro salário, gratificação natalina ou qualquer outra nomenclatura que se queira atribuir a esta parcela devida constitucionalmente, como se todos fossem corruptos e indignos de exercerem seu cargo.

O simples fato de se generalizar situações, defendendo que todo político é ruim, corrupto ou desprezível não pode servir de argumento para furtar dos agentes políticos o que lhes é de direito. É preciso analisar a conduta destes agentes sob um prisma mais objetivo e impessoal, em contraposição à análise exclusivamente subjetiva, que considera casos isolados como se fossem a regra, e não a exceção.

Sob essa ótica, seria razoável defender a extinção do décimo terceiro salário de todos os trabalhadores de determinada empresa porque alguns deles cometeram atos ilícitos? A resposta só pode ser negativa.

Qualquer trabalhador que cometer um ilícito no trabalho será responsabilizado por isso. Se trabalhar na iniciativa privada, será dispensado por justa causa. Se trabalhar no setor público, estará sujeito ao devido processo administrativo disciplinar, culminando com a exoneração do servidor que houver praticado uma infração. Se for agente político investido por meio de eleição, este se submeterá a processo de julgamento legislativo ou judicial para perda do mandato. Caso se trate de agente político nomeado pelo Chefe do Executivo, será exonerado pela autoridade nomeante.

A propósito, ainda no tocante aos agentes políticos que agirem com desprezo às regras legais e morais, serão aplicadas as providências cabíveis, como é o caso do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, quando dispõe que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Assim, nenhum trabalhador que agir em contrariedade aos preceitos legais está imune de ser responsabilizado por seus atos. No entanto, permanecem resguardados a ele todos os direitos sociais garantidos pela Constituição. Com maior razão ainda, permanecem inalterados os direitos daqueles que agem nos limites da lei.

Neste aspecto, a Constituição da República não pode ser interpretada com meio termo. Ela é clara e objetiva ao defender seus postulados. Exemplo disso pode ser extraído do princípio da dignidade da pessoa humana, que garantiu uma série de direitos aos trabalhadores urbanos e rurais, dentre eles o direito ao décimo terceiro salário.

Portanto, toda a celeuma acerca da eficiência, da honestidade e da idoneidade dos agentes políticos tem que ser feita de forma democrática e legítima, de forma a coibir os abusos e excessos praticados por muitos deles.

Entretanto, deve-se levar em conta que o agente político, antes de ser um representante do povo, é também um cidadão brasileiro, sujeito de direitos e deveres como qualquer outro. E um destes direitos que lhe são garantidos é o recebimento da gratificação natalina.

3.3 Agente político: um trabalhador *“sui generis”*

Questão tormentosa que surge durante o enfrentamento de ideias acerca da constitucionalidade do pagamento de gratificação natalina aos agentes políticos diz respeito ao aspecto conceitual da palavra “trabalhador”, esculpida no art. 7º, caput,

da Constituição do Brasil.

Como foi visto no Capítulo 1, mais precisamente no item 1.2.6 deste trabalho, os agentes políticos são os detentores de mandato eletivo (membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo) e os auxiliares imediatos do Poder Executivo (Ministros e Secretários), em todas as esferas de governo (municipal, estadual, distrital e federal).

Afirmou-se, ainda, que os agentes políticos exercem atividades típicas de governo, ligados ao Estado através um vínculo jurídico que não é de natureza profissional, mas de natureza política.

Foi dito também que o pagamento de gratificação natalina aos agentes políticos possui fundamento no art. 7º, VIII, da Constituição, quando determina que o décimo terceiro salário é garantido aos trabalhadores urbanos e rurais.

Logo, a partir destas premissas, é mais do que necessário que seja feita uma análise profunda do que vem a ser o “trabalhador” a que se refere o artigo 7º da nossa Lei Máxima. É preciso saber se o agente político, de fato, enquadra-se ou não nesta definição.

De um lado, há quem defenda que o agente político não é trabalhador porque ele está ligado ao Estado através de um vínculo político e não profissional. Por outro vértice, estão aqueles que advogam que os agentes políticos, embora não possuam um vínculo de natureza profissional com o Poder Público, devem ser considerados trabalhadores.

Esta é uma importante premissa que deve ser considerada, afinal, quem entende que os agentes políticos não são trabalhadores, acaba, por conseqüência, não admitindo que a eles seja pago o décimo terceiro subsídio.

Nesta direção, Christofaro (2007-08, p. 51-52) alerta para o fato de que os agentes políticos se ligam ao Estado através de liame jurídico eminentemente político, para exercerem mandato eletivo e não cargo ou emprego público. Prosseguindo, afirma que para estes a Constituição não reconheceu a titularidade

sobre os direitos sociais previstos em vários incisos do art. 7º do texto constitucional, dentre eles o direito ao décimo terceiro salário, tratado no inciso VIII.

Mesmo modo, tem-se a decisão da 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça mineiro no Reexame Necessário nº 1.0155.02.001918-0/001, quando o Desembargador Relator, Kildare Carvalho, asseverou que os agentes políticos possuem um vínculo de natureza política com o Estado, exercem um múnus público, razão pela qual não fazem jus às "vantagens pecuniárias constantes no art. 39, § 3º da Constituição Federal, as quais são asseguradas aos agentes públicos estruturados em carreira, ainda que remunerados por subsídio, a exemplo dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público". Naquela oportunidade, foi declarada a inconstitucionalidade de lei do município de Caxambu que garantia o direito à percepção de gratificação natalina pelo prefeito, vice-prefeito e vereadores daquela municipalidade.

Bandeira de Mello[30] também não diverge desse entendimento quando aduz que os agentes políticos **não possuem com o Estado um vínculo de natureza profissional, mas de natureza política**, sendo que é a qualidade de cidadãos, membros da *civitas*, que os qualificam para o exercício das correspondentes funções e não a habilitação profissional, a aptidão técnica. (grifo nosso)

Moraes (2009, p. 195), de igual forma, defende que o trabalhador a que se refere o art. 7º do Texto Magno é o trabalhador subordinado, empregado, ou seja, o que mantiver algum vínculo empregatício, não abarcando, portanto, o agente político como beneficiário dos direitos sociais previstos constitucionalmente. Assinala que

> Por ausência de um conceito constitucional de trabalhador, para determinação dos beneficiários dos direitos sociais constitucionais, devemos nos socorrer ao conceito infraconstitucional do termo, considerando para efeitos constitucionais o trabalhador subordinado, ou seja, aquele que trabalha ou presta serviços por conta e sob direção da autoridade de outrem, pessoa física ou jurídica, entidade privada ou pública, adaptando-o, porém, ao texto constitucional [...].

Na mesma toada, Dantas[31] adverte que

[30] Op. cit., p. 248.
[31] Op. cit., p. 402.

> Os direitos relacionados naquele art. 7º de nossa Carta Magna, a toda evidência, destinam-se precipuamente aos denominados empregados, ou seja, às pessoas naturais que prestam serviço de natureza não eventual a um empregador, com subordinação jurídica a este último, e mediante o recebimento de uma paga pelo serviço prestado. Estão incluídos nesta categoria, além dos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), os denominados empregados públicos, os quais também se submetem ao chamado regime celetista.

Doutro modo, posicionam-se aqueles que não coadunam com o argumento de que o agente político não é e não pode ser considerado trabalhador. Para estes, pouco importa se os detentores de mandato eletivo e seus subordinados imediatos estão ou não ligados ao Estado por um liame de cunho profissional. Basta apenas que exerçam suas atividades, para as quais foram designados – seja por eleição ou por livre nomeação–, fato que, por si só, já os caracteriza como trabalhadores *lato sensu*.

Neste sentido, é relevante a transcrição de trechos do voto do Conselheiro do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCEMG), Antônio Carlos Andrada, relator da Consulta n. 803.574, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Águas Formosas

> A propósito, Alcimar Lobato da Silva leciona que: "O que fica claro, pela simples leitura do dispositivo constitucional, (art. 7º, VIII, da CR/88) **é que o direito à percepção da décima-terceira remuneração foi concedido a todos os *trabalhadores* e servidores públicos civis, *lato sensu*, alcançando desta forma os agentes políticos"**, até porque a leitura dos direitos fundamentais deve ser ampliativa e não restritiva.
> Desse modo, a partir de uma perspectiva humanista/garantista do texto constitucional, que se coaduna com o ideal de um Estado Democrático de Direito e enseja uma **hermenêutica ampliativa da expressão *trabalhadores***, prevista no *caput* do art. 7º da CR/88, **defendo que o décimo terceiro salário deverá ser concedido aos agentes políticos**.

Prosseguindo seu raciocínio, o Conselheiro Antônio Carlos Andrada asseverou que toda a celeuma acerca dos conceitos de subsídios e de agentes públicos são válidos, desde que se observem os preceitos constitucionais. Nesse diapasão, afirma que tem como "garantidíssimo", na sua visão, que a Constituição outorgou direitos ao trabalhador. E arremata:

> E aí não vem a distinção de que o trabalhador é aquele da CLT, é o

> trabalhador rural, é o trabalhador urbano, não são conceitos doutrinários e nem conceitos jurídicos. **É a pura expressão da palavra. Trabalhador é quem trabalha, o resto é filigrana.** Ora, não consigo, na minha construção jurídica, administrativa, conceber que, no Estado Democrático de Direito, em que se tanto preza pela democracia, em que se tanto preza pelas eleições, em que se tanto preza pelas liberdades, justamente aqueles que são escolhidos pelo povo para representar o símbolo maior, que é o exercício da representatividade em um Estado Democrático, é que não são considerados trabalhadores. **Eles não trabalham. Então, se um Deputado, se um Senador, se o Presidente da República, se o Ministro, se o Prefeito, se o Vereador não é trabalhador, eles são o que? Estamos desqualificando o produto da democracia. Se eles não funcionam bem, é outra história. Se o povo não escolheu bem, é outra história, mas retirar de quem é eleito a condição de trabalhador...** Se o Deputado não comparece ao Plenário da Assembléia, ele é criticado porque não trabalha, mas ele não pode receber o 13º porque não é trabalhador. É incoerente.
> **Não consigo entender a lógica que afasta quem é eleito representante público de não ser um legítimo trabalhador. O vínculo com o Estado e as relações de estabilidade é que são outras.** [...]
> **Mas o direito de quem trabalha, consagrado no mundo ocidental, de receber o 13º salário ser retirado daquele que é eleito, eu não entendo nem concordo**. Essa convicção permanece. (grifo nosso)

Na mesma Consulta, o Conselheiro Gilberto Diniz acompanhou o relator e ratificou o entendimento segundo o qual a Constituição Federal elevou o trabalho a valor jurídico de extrema importância, tanto no aspecto político como econômico e social. Para ilustrar, lançou mão da abalizada doutrina de Canotilho, que, citando seu compatriota Jorge Miranda, versou sobre a importância do trabalho no contexto constitucional lusitano, afirmando que

> O conceito de **trabalho**, como transparece do texto, é um conceito constitucional polissémico, afigurando-se-nos erróneo querer captar o conceito de **trabalho** sobre uma perspectiva unidimensional. (In: Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Lisboa: Almedina, p. 347). (grifos do original)

É nítido, pois, o entendimento esposado pelo Conselheiro Gilberto Diniz quando, naquela assentada, à luz do mestre Canotilho, asseverou que o agente político é, sim, o trabalhador a que se refere o Texto Magno, uma vez que o conceito de trabalho deve ser extraído através de uma hermenêutica ampliativa e pluridimensional da Constituição, contemplando todo e qualquer trabalhador, seja

ele o servidor público, o da CLT, o empregado público, o militar, o agente político ou qualquer outro que empregue sua força física ou intelectual para a realização de um ofício ou atividade.

Não se deve deixar de mencionar que a Constituição Federal de 1988 estatuiu, em seu art. 1º, III e IV, que a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa são fundamentos da República, colunas estruturais do Estado Democrático de Direito.

E é sobre este aspecto que o agente político deve ser considerado como trabalhador, afinal o fato de exercer mandato eletivo (membros do Executivo e do Legislativo) ou de ser livremente nomeado pelo Chefe do Poder Executivo (Ministros e Secretários) não pode servir de pretexto para afastá-lo do conceito de trabalhador e, via de conseqüência, retirar-lhe o gozo dos direitos constitucionais inerentes a todos os trabalhadores.

Não sobram dúvidas de que a resposta à Consulta nº 803.574 trouxe uma riqueza doutrinária e jurisprudencial acerca do tema, corroborando o entendimento já pacificado na Corte de Contas mineira no que atine ao reconhecimento do agente político como sujeito de direitos sociais, dentre eles o de receber o décimo terceiro salário.

Tanto é assim que merece destaque o recorte doutrinário colacionado naquela Consulta, trazendo à baila o entendimento da Professora e Ministra do Supremo Tribunal, Carmén Lúcia, acerca da valoração do trabalho no sistema constitucional brasileiro, quando afirma com propriedade que

> **O trabalho é que constitui um instrumento de realização da obra humana, não o emprego**. É ele que constitui uma dimensão específica e especial da dignidade humana. A dignidade no trabalho e pelo trabalho, revelada nas versões constitucionais dos sistemas contemporâneos, inspira-se naquele valor, não numa forma única de sua prestação mediante vínculo empregatício, como parece comum supor. (In: Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 51-52). (grifo nosso)

Temos aqui, uma vez mais, que reconhecer a plausibilidade da tese que

arrola os agentes políticos dentre os trabalhadores, em sentido *lato,* tanto é que são remunerados por isso, deixando entrever que exercem atividade laboral, independentemente da existência de vínculo de emprego, pois conforme apontado na doutrina ora colacionada, para que se considere trabalhador não é necessário que haja vínculo empregatício. Basta que este trabalhe, empreste sua força laboral em benefício de qualquer exercício ou função.

É sobre este arrimo que o agente político deve ser considerado como trabalhador *sui generis,* uma vez que este não se enquadra na categoria de trabalhadores celetistas, servidores públicos, trabalhadores rurais ou empregados públicos. É, pois, trabalhador diferenciado, sujeito a tratamento particularizado no arcabouço jurídico-constitucional brasileiro.

O agente político é trabalhador na mais pura acepção da palavra, pois exerce atividade parlamentar (membros do Poder Legislativo) e administrativa (membros do Poder Executivo e seus auxiliares imediatos). Apenas discrepa dos demais trabalhadores em virtude da inexistência de vínculo formal de trabalho, mas se assemelha a qualquer outra categoria laboral por exercer uma atividade, parlamentar ou administrativa, e, sobretudo, pelo fato de ser remunerado e indenizado pelo trabalho que exerce.

São nesta direção as palavras de Carmén Lúcia (1999, p. 309), quando afirma que

> Nem se há, de outra parte, imaginar que ao ocupante de mandato não se há de remunerar, pois **o sistema jurídico impõe contraprestação pelo desempenho de função pública também eletiva, a qual, se não tem natureza de emprego, na acepção adotada pelo direito laboral, é trabalho no sentido de ser o desempenho de uma atividade** prestante ao atendimento de necessidades, interesses e conveniências de terceiros segundo normas impositivas que não podem deixar de ser atendidas. (grifo nosso)

Em igual passo, merece luz o posicionamento do Desembargador Almeida Melo, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, quando formulado no julgamento da ADI n. 1.0000.09.498295-6/000(1), em sede de liminar, onde destaca que se deve adotar interpretação extensiva da expressão “trabalhadores” para aí se enquadrarem os agentes políticos:

> [...] Considero que o acréscimo da gratificação de natal não tem caráter de adicional, abono, prêmio, verba de representação nem de outra espécie remuneratória assemelhada a esses itens (CF, art. 39, § 4º).
> **O 13º salário é conquista do trabalhador (CF, art. 7º, VIII).**
> Os direitos sociais conquistados não devem ter recuo. **É preciso, na interpretação da Constituição, ter o cuidado com o alcance que esta interpretação pode acarretar.** "Tenho entendido que falta sustentação à tese que está na contramão, não só dos direitos sociais conquistados, como, também, das possibilidades de alteração constitucional". (grifo nosso)

O entendimento que aproxima do agente político o direito à percepção da gratificação natalina, mormente pelo fato de ser considerado trabalhador, é confirmado na Consulta nº 796.063 do Tribunal de Contas de Minas Gerais, Relator o Conselheiro Licurgo Mourão.

Naquela assentada, acompanhou-se o entendimento já pacificado no TCE mineiro, segundo o qual é legítimo o pagamento de 13º salário aos agentes políticos municipais (Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores), ao argumento de que a despeito da inexistência de vínculo entre estes e o Estado, os mesmos devem ser enquadrados na interpretação extensiva da expressão "trabalhadores" contida no artigo 7º da Constituição Federal de 1988.

Conclui-se, destarte, que **o trabalhador é quem trabalha e recebe uma contraprestação pecuniária em virtude da realização de atividades laborais**. Aqui, pouco importa se o trabalhador possui ou não vínculo empregatício, se é o referido na CLT, o servidor público ou o agente político. Todos são trabalhadores na pura acepção do termo. Daí que se reafirma, com inabalável convicção, que o agente político é trabalhador *sui generis*, posto que não se confunde com as demais categorias de trabalhadores plasmadas no texto constitucional. (grifo nosso)

Portanto, é imperioso assinalar que a partir da análise de todos os argumentos lançados neste trabalho, fundados em opiniões e teses da mais abalizada doutrina e jurisprudência pátrias, o décimo terceiro salário é garantia social do trabalhador, assim entendido também o agente político, considerado na arquitetura constitucional como trabalhador *sui generis* e, por isso mesmo, sujeito de direitos sociais previstos no bojo da Constituição, dentre eles, o direito ao recebimento do décimo terceiro subsídio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste trabalho, é possível dizer que negar aos agentes políticos o direito de receberem a gratificação de natal é, antes de ser uma injustiça ou um equívoco interpretativo, um atentado contra o direito social de qualquer trabalhador brasileiro, independentemente da vinculação jurídica existente entre este e o Estado.

O décimo terceiro salário, a gratificação natalina, a gratificação de natal ou qualquer outro *nomen iuris* que se lhe queira atribuir, são vantagens outorgadas a todo trabalhador, indistintamente, por ordem expressa da Constituição da República Federativa do Brasil. Não importa qual seja a nomenclatura que se queira emprestar a tal parcela.

Os direitos sociais são conquistas do Estado Democrático de Direito. São ainda, na visão de Silva (1994, p. 258), “direitos que se conexionam com o direito de igualdade”. Logo, não se pode conceber que o direito social ao décimo terceiro salário seja deferido a alguns trabalhadores em detrimento de outros.

Nem se poderia atacar tal direito, acusando-o de estar eivado do vício da inconstitucionalidade, pois não há que se falar em inconstitucionalidade entre normas previstas no próprio texto constitucional.

Isto porque não se pode conceber que uma norma prevista constitucionalmente a todo trabalhador, como é o caso do décimo terceiro salário, seja considerada inconstitucional quando aplicada a uma determinada classe de trabalhadores, como no caso dos agentes políticos, apenas pelo fato de estes serem remunerados por meio de subsídio. Lançando mão do princípio da unidade da Constituição, pode-se chegar à conclusão lógica de que o pagamento da gratificação natalina tem natureza constitucional e, por corolário, está arrimado no princípio da legalidade, uma vez demonstrado que os direitos sociais não importam em quebra da unicidade do subsídio.

Outro aspecto importante, relativo ao adimplemento desta parcela anual outorgada aos agentes políticos, diz com a índole moral que pode ser questionada

pelo intérprete desavisado.

Ora, o princípio da moralidade administrativa guarda estreita relação com os princípios da probidade e da boa-fé. À luz dessa assertiva, reputar imoral o pagamento de gratificação natalina aos agentes políticos acarretaria na aberração jurídica de reconhecer que a concessão de um direito constitucional feriria o princípio da honestidade, da probidade, da boa-fé, o que, por óbvio, não se pode conceber.

O que a Constituição pretende é coisa diferente da desonestidade, da má-fé, da improbidade. Na verdade, o que se protege é a dignidade da pessoa humana, princípio elevado a fundamento estrutural do nosso Estado Democrático de Direito. E é com fulcro na dignidade da pessoa humana que a própria Constituição Federal determina o respeito e a efetivação dos direitos sociais nela previstos.

A gratificação natalina é, por conclusão, um direito dos agentes políticos, que perpassa pela observância do princípio da unicidade do subsídio, da legalidade e da moralidade administrativas e do conceito etimológico da palavra trabalhador, sem que desta análise possa advir conclusão em contrário.

Destarte, o décimo terceiro subsídio é direito sagrado e consagrado na Constituição de 1988, não podendo sofrer restrições ou vedações, sob grave pena de contemplar determinadas categorias de trabalhadores em detrimento de outras, o que, a toda evidência, ensejaria a desestruturação de toda a arquitetura jurídico-constitucional do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito constitucional descomplicado*. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 64, de 22.12.2010 [sic]. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRAZ, Petrônio. *Tratado de direito municipal*: servidor público municipal, Processo Administrativo Disciplinar, Processo de Licitação e Contratos Administrativos. vol. 2, 3. ed. Leme: Mundo Jurídico, 2009.

BRUNO, Reinaldo Moreira; DEL OMO, Manolo. *Servidor público*: doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 6. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2012. São Paulo: Atlas, 2013.

CHRISTOFARO, Dyllan Leandro. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, n. 120, p. 50-51, nov./07-jan./08.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. *Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012. (Série leituras jurídicas: provas e concursos; v.1).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. atual. até a EC nº 62/09. São Paulo: Atlas, 2010.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *O controle da moralidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 1974.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 16. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2011.

GUIMARÃES apud NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *O salário*. Ed. fac-similada. São Paulo: LTr, 1996.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 7. ed. rev. ampl. ref. e atual. até 01/01/2013. Niterói: Impetus, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. et al. *Direito administrativo brasileiro*. 37. ed. atual. até a Emenda Constitucional 67, de 22.12.2010. São Paulo: Malheiros, 2011.

MINAS GERAIS, Tribunal de Contas do Estado. Consulta n.º 803.574. Relator Conselheiro: Antônio Carlos Andrada. Sessão de 30/06/2010. Disponível em: <http://200.198.41.151:8080/TCJuris/pesquisa/lista.jsp?indice=0>. Acesso: 07 maio 2012.

MINAS GERAIS, Tribunal de Contas do Estado. Consulta n.º 793.063. Relator Conselheiro Substituto: Licurgo Mourão. Sessão de 04/05/2011. Disponível em: <http://200.198.41.151:8080/TCJuris/pesquisa/lista.jsp?indice=2>. Acesso: 07 julho 2013.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. ADI n. 1.0000.09.498295-6/000(1). Corte Superior. Desembargador Relator Almeida Melo, data do julgamento: 01/06/2009. Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais. Requerido(s): Prefeito Municipal de Juiz de Fora, Presidente da Câmara Municipal de Juiz de Fora.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. ADI n. 1.0000.09.507905-9/000. Corte Superior. Desembargador Relator Alexandre Victor de Carvalho, data do julgamento: 23/02/2011. Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais. Requerido(s): Prefeito do Município de São João do Manteninha, Presidente da Câmara Municipal de São João do Manteninha.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Reexame Necessário n. 1.0155.02.001918-0/001. 3ª Câmara Cível. Desembargador Relator Kildare Carvalho, data do julgamento: 27/04/2006. Autor: Ministério Público do Estado de Minas Gerais – Réu (s): Município de Caxambu, Câmara Municipal de Caxambu.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 24. ed. São Paulo: Atlas: 2009.

ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

SAMPAIO. José Adércio Leite. *A constituição reinventada pela jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SANTIAGO, Alexandre Jésus de Queiroz. *Promotor de Justiça: agente político ou funcionário público?*. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 768, 11 ago. 2005. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/7149>. Acesso: 5 jun. 2013.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.