



Processo: 88544145/2021 (Apenso: 85783084/2021)
Interessado: CGM - CONSULTA
Assunto: CONSULTA

PARECER Nº 2.483/2021 – PGM/PEAA

Ementa: Secretários Municipais (e cargos legalmente equiparados a estes). Sujeição obrigatória ao regime constitucional remuneratório de subsídio. Impossibilidade jurídica de percepção de vantagem pecuniária retributiva do desempenho de atribuições inerentes ao cargo político ocupado. Interpretação sistematizada e teleológica do artigo 39, §4º, da CRFB/1988. Inserção da gratificação por desempenho institucional em tal vedação.



1. RELATÓRIO

Realça-se, com base nos termos presentes no Despacho nº 4.190/2021 – GERAFP (fls. 03 e 04), emitido pela Controladoria-Geral, desta municipalidade, que estes autos foram inaugurados e enviados a esta Especializada, com a finalidade precípua de que a mesma se pronuncie novamente acerca da possibilidade jurídica (ou não) de recebimento, por agente político municipal, da gratificação por desempenho institucional, reavaliando, em tal oportunidade, o posicionamento fixado por intermédio do Despacho nº 2.465/2021 – PGM/GAB (fls. 05 a 07).

Com efeito, é o que importa relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

De forma introdutória, ressalta-se que, no tocante à gratificação por desempenho institucional, objeto da presente consulta, se faz indispensável a observância do recente entendimento, firmado por meio do Parecer nº 812/2021 – PGM/GAB (fls. 87 a 100, do processo administrativo nº 85783084/2021, em apenso), pertinente às repercussões jurídicas da vigência da Lei Complementar Federal nº 173/2020 em relação à citada verba funcional.

Posto isto, adentra-se na temática ensejadora da remessa destes autos à Especializada em questão. Primeiramente, é cediço, neste cenário, que, segundo posição doutrinária pátria uníssona, os Secretários Municipais¹, incontroversamente, enquadram-se no conceito de agentes políticos, defluindo, da própria Carta Magna, tal identificação jurídica. Neste sentido:

¹ E, como derivação lógica, os cargos legalmente equiparados ao Secretariado Municipal.



[...]

O art. 37, XI, da CF, com a redação da EC 19/98, consagra esse entendimento. De fato, essa norma, 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”. Nessa linha, para a Constituição Federal/88 são agentes políticos o “membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado, e os Secretários Estaduais e Municipais” (art. 39, §4º), os Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas (art. 73, §3º - aqui, a expressão “vencimentos”, anterior à EC 19, ficou claramente com o sentido de “subsídio” -, e art. 75) e os membros do Ministério Público (art. 128, §5º, I, “c”). [...]

(MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012).

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. Caracterizam-se por terem funções de direção e orientação estabelecidas na Constituição e por ser normalmente transitório o exercício de tais funções. Como regra, sua investidura se dá através de eleição, que lhes confere o direito a um mandato, e os mandatos eletivos caracterizam-se pela transitoriedade do exercício das funções, como deflui dos postulados básicos das teorias democrática e republicana. Por outro lado, não se sujeitam às regras comuns aplicáveis aos servidores públicos em geral; a eles são aplicáveis normalmente as regras constantes da Constituição, sobretudo as que dizem respeito às prerrogativas e à responsabilidade política. São eles os Chefes do Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos), seus auxiliares (Ministros e Secretários Estaduais e Municipais) e os membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores).

[...]

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª edição. São Paulo: Atlas, 2020).

[...]

A partir do conceito restritivo e das características principais dos agentes políticos, verifica-se que essa categoria de agentes abrange os chefes do Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos), os seus auxiliares (Ministros, Secretários estaduais e Secretários municipais) e os membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados e vereadores), excluindo-se desse conceito, por exemplo, os membros do Poder Judiciário e os membros do Ministério Público.

[...]

(OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª edição. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021).



2.1. Agentes Políticos

São aqueles agentes públicos que atuam no exercício da função política de Estado, que possuem cargos estruturais e inerentes à organização política do país e que exercem a vontade superior do Estado.

Os direitos e deveres destes agentes decorrem de leis específicas que estabelecem o seu vínculo com o poder público e, muitas vezes, estas regras estão definidas na própria Constituição Federal. Dessa forma, são servidores estatutários, não possuindo vínculo contratual com o Estado.

É indiscutível, na doutrina, que são agentes políticos os detentores de mandato eletivo e os secretários e ministros de Estado. Portanto, seriam agentes políticos os chefes do executivo (Presidente da República, governadores e prefeitos) e seus auxiliares diretos (secretários estaduais e municipais) e também aqueles eleitos para o exercício de mandato no Poder Legislativo (senadores, deputados e vereadores). [...]

(CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 8ª Edição. Salvador: JusPodivm, 2021).

Com supedâneo nas previsões extraíveis do artigo 39, §4º, da CRFB/1988, urge acentuar que os agentes políticos submetem-se obrigatoriamente, em qualquer hipótese ou condição funcional, à modalidade remuneratória de subsídio². Frisa-se que, no âmbito local, esta assertiva encontra-se confirmada por via do disposto no artigo 99, da Lei Orgânica do Município de Goiânia c/c artigos 64 e 65, ambos da Lei Complementar Municipal nº 335/2021.

Relativamente a esta espécie de remuneração, insta apontar que a mesma foi instituída, nos moldes atuais, com o intuito moralizador, ambicionando-se a viabilização do adequado controle social dos valores pagos, a título de retribuição laboral, a determinadas categorias de agentes públicos³. O subsídio, na forma hodiernamente vigorante, afasta-se do sistema

² [...] A EC – 19/98 modificou o sistema remuneratório dos agentes públicos, com a criação do subsídio, como forma de remunerar agentes políticos e certas categorias de agentes administrativos civis e os militares. Usa a expressão espécies remuneratórias, como gênero, que compreende: o subsídio, o vencimento (singular), os vencimentos (plural) e a remuneração.

[...]

(SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª edição. São Paulo: Malheiros, 2017).

³ [...]

A segunda modalidade introduzida com a Reforma Administrativa de 1998 foi denominada subsídio e passou a ser atribuída a certos cargos da estrutura estatal. Essa retribuição mensal do servidor é constituída por uma parcela única, sendo vedados aditamentos ou acréscimos de qualquer espécie (artigo 39, §4º, da CF).

O objetivo da exclusão da parcela variável, formando um todo remuneratório único, é tornar mais visível e controlável a retribuição de determinados cargos, evitando aumentos descontrolados gerados pela criação de parcelas variáveis sem qualquer critério.

[...]

(MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 13ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019).



remuneratório tradicional (constituído pela noção de estipêndio formado por uma parcela fixa e outra variável), fundando-se numa concepção elementar de unicidade.

Através de uma exegese literal dos comandos emanados do aludido §4º, do artigo 39, da CRFB/1988, verifica-se que, pelo fato do subsídio ser estabelecido em parcela única, fica vedado o acréscimo, ao mesmo, de qualquer verba remuneratória, com a transmissão de uma ideia no sentido de impedimento absoluto no que atine à coexistência do assinalado instituto com vantagens pecuniárias de natureza remuneratória⁴.

Consoante já aduzido nos Pareceres nº 2.843/2019 – SEAA e 158/2021 – PGM/PEAA, emitidos por esta Especializada, a posição jurídica, assentada, por intermédio da ADI nº 4.941/AL⁵, na seara do Supremo Tribunal Federal, corresponde, presentemente, num vetor

[...]

O subsídio é forma de pagamento feito em parcela única, não aceitando nenhum acréscimo patrimonial. É atribuída a parte dos cargos do serviço estatal. O objetivo desta nova forma de remuneração é tornar mais clara e transparente a retribuição de determinados cargos, evitando que um determinado servidor público com vencimento previsto em lei de determinado valor receba remuneração muito acima deste padrão.

[...]

Com efeito, a criação dos subsídios fixados em lei, em parcela única, viabiliza o controle da sociedade de forma mais simples em relação aos valores que são pagos às carreiras de agentes públicos, como contraprestação pelos serviços prestados.

[...]

(CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 8ª edição. Salvador: JusPodivm, 2021).

⁴ A partir desta mesma literalidade do referido §4º, do artigo 39, da CRFB/1988, é igualmente possível observar a compatibilidade entre o pagamento de parcela indenizatória e o recebimento de subsídio. Encampando tal visão, transcreve-se doutrina nacional:

[...]

A Constituição Federal, para a retribuição na forma de subsídio, por consistir em um todo único, afasta a possibilidade de acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou qualquer espécie remuneratória, excetuando expressamente:

a) as verbas de natureza indenizatória: esse tipo de retribuição pode ser pago fora do subsídio, como é o caso das ajudas de custo para mudança do servidor, as diárias e outras conforme previsão na lei dos servidores;

[...]

(MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 13ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019).

⁵ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL. IMPUGNAÇÃO GENÉRICA E ABSTRATA DE PARTE DA PRETENSÃO. QUESTIONAMENTO ESPECÍFICO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES REMUNERADOS POR SUBSÍDIO. CONHECIMENTO PARCIAL. SERVIDOR PÚBLICO. FUNÇÕES EXTRAORDINÁRIAS OU EM CONDIÇÕES DIFERENCIADAS. GRATIFICAÇÃO DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA (GDE). POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO. COMPATIBILIDADE COM O ARTIGO 39, §§ 4º e 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPROCEDÊNCIA DA ADI. 1. É hipótese de





interpretativo que, a despeito de não vincular esta Administração Pública, se configura como plausível. O entendimento, abraçado pela Corte Suprema Brasileira, segue a antecedente tendência doutrinária pátria de relativização das determinações providas do citado §4º, do artigo 39º, com vistas à consolidação dos ditames preconizados pelo princípio da unidade da

conhecimento parcial da ação declaratória de inconstitucionalidade, por ausente impugnação minudenciada de todos os dispositivos da legislação estadual objeto de controle. 2. Questionamento do pagamento de gratificação de dedicação exclusiva (GDE) específico quanto aos agentes remunerados por subsídio. 3. Conhecimento da ação apenas quanto à expressão “ou subsídio”, constante dos §§ 1º, 3º e 5º do artigo 1º da Lei 6.975/2008. 4. O servidor público que exerce funções extraordinárias ou labora em condições diferenciadas pode receber parcela remuneratória além do subsídio. 5. A interpretação sistemática do artigo 39, §§ 3º, 4º e 8º, da CRFB, permitem o pagamento dos direitos elencados no primeiro parágrafo citado. 6. O artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio. 7. A gratificação prevista na norma impugnada é compatível com o princípio da eficiência administrativa (artigo 37, caput, da CRFB), uma vez que busca equacionar a alocação de recursos humanos disponíveis para melhor atender à necessidade de serviços legalmente especificados. 8. In casu, a gratificação de dedicação exclusiva trata de situações em que o servidor público desempenha atividade diferenciada a justificar o seu pagamento em paralelo ao subsídio. 9. Improcedência da ação declaratória de inconstitucionalidade.

(STF, ADI 4941, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-024 DIVULG 06-02-2020 PUBLIC 07-02-2020)

⁶ [...] Trata-se de remuneração em parcela única, não admitindo “o acréscimo de qualquer gratificação, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI”.

Assim, todos os ocupantes dos cargos mencionados no dispositivo sob enfoque, bem como dos outros que expressamente são submetidos por força do texto constitucional ao regime do subsídio, não poderão receber outra remuneração que não o próprio subsídio, considerado assim – repita-se – como a única parcela devida como contraprestação do trabalho por eles desempenhado.

Essa afirmação, porém, merece reparos. Isso porque o §4º deve ser interpretado em harmonia com o §3º, que garante alguns direitos à remuneração especial. Por exemplo, sendo o servidor remunerado por subsídio, não fará jus ao direito previsto no inciso XVI do art. 7º da CF? Parece óbvio que fará sim jus a tal remuneração extraordinária, já que não se pode interpretar o §4º de modo a retirar todo o sentido protetivo dos direitos mencionados no §3º.

Desse modo, sempre que o gozo dos direitos sociais consagrados no art. 39, §3º, do texto constitucional representarem algum acréscimo na remuneração do servidor, essa parcela será somada ao subsídio, sob pena de desnaturação de uma garantia expressa do trabalhador.

[...]

(CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, página 1022).

32. Com o intuito 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, a Constituição criou uma modalidade retributiva denominada subsídio.

Subsídio é a denominação atribuída à forma remuneratória de certos cargos, por força da qual a retribuição que lhes concerne se efetua por meio dos pagamentos mensais de parcelas únicas, ou seja, indivisas e insuscetíveis de aditamentos ou acréscimos de qualquer espécie. [...]

Como se verá logo em seguida – ao se tratar do limite remuneratório dos servidores públicos –, o disposto no art. 39, §4º, tem que ser entendido com certos contemperamentos, não se podendo admitir que os remunerados por subsídio, isto é, por parcela única, fiquem privados de certas garantias constitucionais que lhes resultam do §3º do mesmo artigo, combinado com diversos incisos do art. 7º, a que ele se reporta. Por esta razão, quando for o





Constituição e em efetivação de uma hermenêutica teleológica do apontado preceito constitucional.

Na indigitada ação de controle concentrado, definiu-se que o subsídio visa retribuir pecuniariamente o exercício, pelo correlato agente, das atribuições ordinárias do respectivo

caso, haverão de lhes ser aditados tais acréscimos, deixando, em tais hipóteses, de ser única a parcela que os retribuirá.

[...]

(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª edição. São Paulo: Malheiros, 2019).

[...]

Dessa forma, para os que a Carta Magna considera agentes políticos – os membros de Poder, os detentores de mandato eletivo, os Ministros de Estado, os Secretários Estaduais e Municipais, os Ministros dos Tribunais de Contas e os membros do Ministério Público – o subsídio é a única modalidade de remuneração cabível.

[...]

Em razão da natureza jurídica que lhe foi imposta constitucionalmente, o subsídio é constituído de parcela única. Por isso, o art. 39, §4º, veda expressamente que tal parcela seja acrescida de “qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”. Obviamente, como a Carta Política deve ser interpretada de forma sistematizada, deve-se concluir que os valores correspondentes aos direitos por ela assegurados no §3º do art. 39 – como, para ilustrar, do 13º salário e do terço de férias – não são atingidos pela proibição de qualquer acréscimo. Aliás, como visto, o mesmo ocorre em relação ao teto geral.

[...]

(MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012).

[...]

No entanto, 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, adicional noturno, salário-família, remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% à do normal, adicional de férias, licença à gestante, sem prejuízo do emprego e salário, com a duração de cento e vinte dias.

Poder-se-ia argumentar que o § 4º do artigo 39 exclui essas vantagens ao falar em parcela única; ocorre que o § 3º refere-se genericamente aos ocupantes de cargo público, sem fazer qualquer distinção quanto ao regime de retribuição pecuniária. Quando há duas normas constitucionais aparentemente contraditórias, tem-se que adotar interpretação conciliatória, para tirar de cada uma delas o máximo de aplicação possível. No caso, tem-se que conciliar os §§ 3º e 4º do artigo 39, de modo a entender que, embora o segundo fale em parcela única, isto não impede a aplicação do outro, que assegura o direito a determinadas vantagens, portanto, igualmente com fundamento constitucional.

[...]

(DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª edição. São Paulo: Atlas, 2012).





cargo público, sendo, como consequência lógica, juridicamente defesa a sua percepção conjunta com outras vantagens que apresentem este mesmo substrato fático.

Sem tardança, é expressada, mediante o acórdão proferido no âmbito de tal ação abstrata, a possibilidade de cumulação do subsídio com verbas que efetivamente objetivem o pagamento pelo desempenho de funções especiais em referência às típicas do correspondente cargo remunerado por via do subsídio⁷, ocorrendo, desta forma, uma mitigação da literalidade redacional do indicado §4º, do artigo 39, da CRFB/1988, em prol da concretude da razão de ser de tal norma, no contexto criado pelo diploma constitucional pátrio.

À luz destas alegações, concentra-se na questão básica respeitante à viabilidade jurídica (ou não) de auferimento da gratificação por desempenho institucional por agente político local.

É consabido, neste panorama e com arrimo, mormente, no prescrito pelo artigo 69, da Lei Complementar Municipal nº 335/2021, que a destacada gratificação ostenta, como suporte fático, o atingimento de metas contratualizadas, vinculando-se, assim, ao alcance de bons resultados organizacionais.

⁷ Expondo considerações neste sentido, reproduz-se lição da doutrina nacional:

[...]

De acordo com o referido mandamento, duas são as características do subsídio: em primeiro lugar, deve observar o teto remuneratório fixado no art. 37, XI; além disso, deve ser estabelecido em parcela única, sendo, portanto, vedado o acréscimo de algumas vantagens pecuniárias, como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de caráter remuneratório. A norma, entretanto, tem sido interpretada com temperamentos, ocasionando algumas dúvidas quanto à sua legitimidade, como veremos adiante no tópico relativo ao teto remuneratório. Já se decidiu que funções situadas fora do “conteúdo ocupacional” do cargo podem ensejar a percepção de vantagem pecuniária, o que, na prática, significa o descarte da exigência de o subsídio ser pago em parcela única, já que tais funções podem gerar adicionais e gratificações.

[...]

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34ª edição. São Paulo: Atlas, 2020).



Cumpre enfatizar ainda, tendo em conta a própria essência da vantagem em discussão e com fulcro no disposto no artigo 78, inciso XXII c/c artigo 63, inciso III, ambos da Lei Complementar Municipal nº 011/1992, que a gratificação em destaque caracteriza-se como remuneratória, não possuindo índole indenizatória, haja vista que não compensa gastos efetuados no exercício do respectivo cargo.

Impende asseverar, outrossim, que a apontada gratificação funcional alça-se na contextura da Administração Pública Gerencial⁸, trazida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, conectando-se inegavelmente com as ordens provenientes do princípio da eficiência administrativa⁹ (artigo 37, *caput*, da CRFB/1988 c/c artigo 2º, da Lei Municipal nº 9.861/2016).

Em paralelo, avulta-se, com apoio na doutrina acima exibida, que, aos agentes políticos, competem as atribuições de comando e de gerenciamento da correlata Administração Pública, com a fixação das estratégias de atuação governamental, compondo estes agentes os mais altos escalões da organização administrativa. Na esfera desta municipalidade, o artigo 64, especialmente o seu inciso I, da Lei Complementar Municipal nº 335/2021, veicula funções políticas, sendo perceptível que o aprimoramento da gestão das atividades e dos serviços

⁸[...]

O contrato de gestão interno ou contrato de desempenho (art. 37, § 8.º da CRFB) tem por objetivo estabelecer uma coordenação gerencial no seio da Administração Pública. Além de estabelecer metas de desempenho e critérios de eficiência administrativa, este instrumento prevê formas mais detalhadas de controle dos resultados da atividade administrativa. É lícito afirmar que o contrato de gestão representa, ao mesmo tempo, um importante acordo organizatório da Administração e um instrumento de controle das atividades administrativas.

[...]

(OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª edição. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021).

⁹ A respeito do princípio da eficiência, segue posição da doutrina nacional:

[...]

Isso quer dizer, em suma, que a eficiência administrativa se obtém pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários. Logo, o princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade com razoável rapidez, consoante previsão do inciso LXXVIII do art. 5º (EC – 45/2004) e em condições econômicas de igualdade dos consumidores. [...]
(SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª edição. São Paulo: Malheiros, 2017).

8



públicos, como um instrumento de solidificação do citado princípio constitucional da eficiência na Administração Pública, inclui-se dentre as atribuições próprias de agentes políticos.

Por conseguinte, denota-se que o contrato de resultados, com o qual se relaciona intrinsecamente a gratificação por desempenho institucional, representa, de maneira patente, uma operacionalização do princípio da eficiência administrativa¹⁰ (artigos 3º e 8º, ambos da Lei Complementar Municipal nº 335/2021), cujo implemento é um encargo natural do titular de cargo político¹¹.

Constata-se, deste modo, que a apontada gratificação não bonifica incumbências extras ao trabalho normal dos agentes políticos locais, motivo pelo qual se reforça a impossibilidade jurídica de percepção da mesma por esta categoria de agentes públicos, visto que os mesmos, enquanto permanecerem em tal status, se sujeitam necessariamente ao regime constitucional remuneratório do subsídio (inteligência do mencionado §4º, do artigo 39, da CRFB/1988).

Renova-se que a implementação de um modelo gerencial de administração pública, com o exercício das funções norteado pela persecução de melhores resultados organizacionais, numa perspectiva de incremento dos valores referentes à economicidade, efetividade e eficácia administrativas, encaixa-se no campo de atribuições ordinárias do agente político, restando a sua realização, desta maneira, devidamente remunerada pelo subsídio. Logo, nesta hipótese, o recebimento de subsídio mostra-se incompatível com o pagamento da gratificação por

¹⁰[...]

O fim último dos contratos de gestão é a eficiência, como princípio constitucional previsto no artigo 37, caput, da Constituição (alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98).

[...]

(DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2020).

¹¹[...]

O dever de eficiência dos administradores públicos reside na necessidade de tornar cada vez mais qualitativa a atividade administrativa. Perfeição, celeridade, coordenação, técnica, todos esses são fatores que qualificam a atividade pública e produzem maior eficiência no seu desempenho.

[...]

A eficiência da atividade administrativa, com efeito, produz frutos e causa benefícios à própria coletividade. Daí configurar-se como dever do administrador público. Aliás, a EC nº 19/1998, como vimos, acrescentou no art. 37, caput, da CF, o princípio da eficiência. [...]

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª edição. São Paulo: Atlas, 2020).





desempenho institucional, sob pena de notória vulneração aos princípios fundamentais da vedação ao enriquecimento sem causa, da razoabilidade, da moralidade e da indisponibilidade do interesse público.

Como suplemento argumentativo, sobreleva-se que os artigos 8º, inciso VII, 9º, inciso II, 12, 69 e 73, todos da Lei Complementar Municipal nº 335/2021¹², assim como os artigos 12 a 24, do Decreto Municipal nº 2.515/2021¹³, referenciam, como destinatários da gratificação em relevo, determinadas espécies de servidores públicos¹⁴, não sendo confundíveis os agentes políticos com os servidores públicos, pois os mesmos constituem categorias diversas de agentes públicos. Quanto à diferença entre estas classes de agentes públicos, registram-se variados ensinamentos doutrinários nacionais:

[...]

Agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta.

[...]

Perante a Constituição de 1988, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 18/98, pode-se dizer que são quatro as categorias de agentes públicos:

1. agentes políticos;
2. servidores públicos;
3. militares; e
4. particulares em colaboração com o Poder Público.

[...]

13.2.2 Servidores públicos

São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.

Compreendem:

1. os **servidores estatutários**, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos;
2. os **empregados públicos**, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de **emprego público**;

¹² responsáveis por disciplinar a gratificação em comento.

¹³ que regulamenta o modelo de gestão por resultados no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta, desta municipalidade.

¹⁴ Evidencia-se que a prescrição legal local na direção de recebimento de gratificação por desempenho institucional por servidores comissionados remunerados por subsídio aparenta ostentar vício de inconstitucionalidade material, tendo em vista o posicionamento do STF assentado no âmbito da aludida ADI nº 4.941/AL. Não obstante isto, não se tem notícia de questionamento judicial ou de decreto de não executoriedade atinente a esta assinalada preceituação normativa municipal, mantendo-se a mesma atualmente válida.





3. os **servidores temporários**; contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição); eles exercem **função**, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público.

[...]

(DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2020, páginas 681, 682, 684 e 685) (Grifo da autora).

[...]

Assim, consoante entendimento majoritário na doutrina moderna, são espécies de agentes públicos:

- a. **Agentes políticos**
- b. **Particulares em colaboração com o poder público**
- c. **Servidores estatais**, sendo estes últimos divididos em **servidores temporários** (contratados nos moldes do art. 37, IX da Constituição Federal) **estatutários e empregados** – regidos pela CLT.

[...]

Os servidores estatais, também chamados de Agentes Administrativos, têm vínculo com o Estado, no exercício da função administrativa. Estes servidores, normalmente, têm sua definição por critério de exclusão, compreendendo todos aqueles que possuem vínculo com a Administração Pública e que exercem função pública, não ostentando qualidade de agentes políticos ou particulares em colaboração com o ente público. Possuem vínculo de dependência e sua natureza de trabalho é não eventual, haja vista possuírem relação de trabalho de natureza profissional com os entes da Administração Pública, seja da Administração Direta, tais como União, Estados, Municípios e Distrito Federal, seja da Administração Indireta, como autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

[...]

(CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 8ª edição. Salvador: JusPodivm, 2021, páginas 603 e 606) (Grifo do autor).

[...]

Agente público é toda pessoa que desempenha atividade administrativa, temporariamente ou não, com ou sem remuneração.

O conceito de agente público é amplo, pois abrange todos aqueles que prestam serviço para a Administração, com ou sem vínculo empregatício, mediante o pagamento de remuneração ou não. [...]

3.2. Classificação dos Agentes Públicos

Os agentes públicos podem ser classificados basicamente em três subespécies: (i) agentes políticos; (ii) agentes administrativos; (iii) particulares em colaboração com o Estado.

[...]

3.2.2. Agentes Administrativos (Servidores Públicos *Lato Sensu*)

São as pessoas físicas que prestam serviço para a Administração, mediante a existência de um vínculo empregatício e com remuneração.

Os servidores públicos, por sua vez, são classificados em: (i) estatutários; (ii) empregados públicos; (iii) temporários.

Uma outra classificação que identificamos entre os servidores públicos é: (i) servidor civil; (ii) servidor militar.

3.2.2.1. Servidores Estatutários



São os ocupantes de cargos públicos e submetidos a um regime estatutário, isto é, a uma lei específica que define as atribuições, os direitos, os deveres e as responsabilidades dessa modalidade de servidor. [...]

3.2.2.2. Empregados Públicos

São os ocupantes de empregos públicos e submetidos ao regime celetista, ou seja, aquele previsto na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, que também regulamenta as relações trabalhistas da iniciativa privada. [...]

3.2.2.3. Servidores Temporários

São aqueles contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX, do art. 37, da Constituição Federal. [...]

(ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de direito administrativo**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, páginas 147 a 149 e 151).

Repara-se, nesta conjuntura, que a própria legislação municipal de regência exclui os agentes políticos do âmbito de incidência normativa da apontada gratificação; fato este confirmatório da sustentada inviabilidade jurídica de pagamento simultâneo, em prol de titular de cargo político local, do subsídio e da gratificação por desempenho institucional.

Frente aos argumentos expendidos alhures, ratifica-se o posicionamento, exibido nos Pareceres nº 2.843/2019 - SEAA e 158/2021 – PGM/PEAA, na direção da impossibilidade jurídica de recebimento, por agente político municipal, de gratificação por desempenho institucional, na medida em que o mesmo é imperiosamente remunerado por meio de subsídio e a gratificação em realce não intenta retribuir encargos especiais em relação às responsabilidades características do correspondente cargo político.

3. CONCLUSÃO

Portanto, em face do exposto e do que consta nestes autos, sob a égide dos mandamentos oriundos, sobretudo, dos princípios basilares da legalidade administrativa, da indisponibilidade do interesse público e da vedação ao enriquecimento sem causa, opina-se pela **impossibilidade jurídica de percepção, por agente político municipal, da gratificação por desempenho institucional**, em virtude: a) da sujeição obrigatória deste agente público ao



regime constitucional de subsídio conjugada com a circunstância de que a gratificação em tela não apresenta, como suporte fático, a retribuição pelo desempenho de funções extraordinárias às do respectivo cargo político e b) da não inclusão deste agente público no rol legal de potenciais beneficiários da vantagem pecuniária em foco.

Diante disto, reitera-se a posição, exteriorizada através dos citados Pareceres nº 2.843/2019 - SEAA e 158/2021 – PGM/PEAA, no sentido de tal inviabilidade jurídica de recebimento.

Por todo o expressado, sugere-se o envio destes autos à **Controladoria-Geral do Município**, para ciência e adoção das providências que entender oportunas. Sobressai-se, finalmente, que a presente manifestação não possui caráter vinculante nem natureza decisória, configurando-se como meramente opinativa (artigo 4º, §2º, do Decreto Municipal nº 245/2021).

É o parecer.

Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

Goiânia, 01 de dezembro de 2021

Renata Borges Silva Bastos
Procuradora do Município

De acordo:

Marlene Suzue Coelho
Procuradora Chefe de Assuntos Administrativos

Acato:

Tatiana Accioly Fayad
Procuradora-Geral do Município