



Protocolo nº 14.129.563-2

Interessados: Dirceu de Paula Soares e outros

Assunto: Pagamento de Gratificação de Atividade em Unidade Penal ou Correicional Intra Muros – GADI para servidores afastados para o exercício de mandato sindical.

PARECER Nº 23 /2016 – PGE

1 – RELATO DOS FATOS:

O Grupo de Recursos Humanos da Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos encaminhou memorando à Direção-Geral daquela Pasta, no qual questiona se deve cortar da remuneração dos servidores afastados para o exercício de mandato sindical a Gratificação de Atividade em Unidade Penal ou Correicional Intra Muros – GADI (fl. 02).

Encaminhado o processo à Assessoria Técnica Jurídica (fl. 27), esta proferiu a r. Informação nº 211/2016, na qual sustentou que “a verba denominada GADI tem caráter transitório, indenizatório e serve para pagar aquele funcionário que labora em local com risco de vida, no exercício da atividade intra-muros”, tendo sugerido a “suspensão do pagamento da GADI aos servidores afastados para o exercício de função de direção sindical” (fls 32/34).

A fl. 35 foi determinada a suspensão do pagamento da GADI aos servidores afastados para o exercício de atividade sindical.



Tendo sido colacionado ao processo pelo Sindicato dos Servidores da Socioeducação do Paraná e Servidores da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social e Guarda Mirim cópia do r. despacho nº 145/2007, da então Procuradora-Geral do Estado, a qual entendeu pela legalidade do pagamento da GADI aos servidores afastados das funções para o exercício de mandato sindical (fls 42/43), o Ilustríssimo Senhor Diretor-Geral da SEJU determinou à fl. 45 a reinclusão da GADI aos servidores em exercício de mandato de dirigente sindical, bem como nova manifestação da Assessoria Técnica Jurídica.

As fls 181/183, a Assessoria Técnica Jurídica da SEJU manteve o entendimento anteriormente exposto. Entretanto, sugeriu a manifestação da PGE, o que foi ratificado pelo Titular da Pasta à fl. 185.

À fl. 187 a Procuradoria Administrativa informou não ter conhecimento de processos que versem sobre o referido tema, o que foi reiterado pela Procuradoria de Ações Coletivas às fl. 234.

O processo finalmente foi encaminhado a esta Assessoria Técnica, para manifestação.

É o relatório.

2 – DA MANIFESTAÇÃO:

Dispõe o art. 18, "caput", e os incisos I e VI, da Lei Estadual nº 13.666/2002:



Art. 18. Ficam criadas as seguintes vantagens, para aplicação exclusiva aos funcionários integrantes do QPPE:

I - Adicional de Atividade Penitenciária – AAP: retribuição financeira fixada em valor, de natureza permanente, exclusiva para o cargo e função de Agente Penitenciário, relativa ao caráter penoso, perigoso, insalubre e com risco de vida inerente à função, incorporável para todos os efeitos legais;

...

VI - Gratificação de Atividade em Unidade Penal ou Correccional Intra Muros – GADI: retribuição financeira fixada em valor, de natureza transitória, para outros cargos e funções nas unidades penais ou correccionais, relativa ao caráter penoso, perigoso, insalubre e com risco de vida no contato direto e contínuo com o presidiário, não incorporável na inatividade”.

Note-se, portanto, que, para os agentes penitenciários, a lei criou o Adicional de Atividade Penitenciária – AAP, vantagem de natureza geral. Para os outros cargos e funções nas unidades penais e correccionais, a lei criou a Gratificação de Atividade em Unidade Penal ou Correccional Intra Muros – GADI.

Necessário considerar que o inciso VI do art. 18 da Lei Estadual nº 13.666/2002 estabelece expressamente que a referida gratificação tem natureza transitória e se refere ao caráter penoso, perigoso, insalubre e com risco de vida no contato direto e contínuo com o presidiário.

Trata-se, portanto, de uma vantagem de caráter pessoal dos respectivos servidores, denominada de gratificação “propter laborem”.

Perceba-se que, ao contrário do entendimento da Assessoria Técnica Jurídica da SEJU exposto à fl. 33, a GADI, apesar de ser transitória, é, sim, uma vantagem de caráter pessoal, uma vez que é paga somente aos servidores do Quadro Próprio do Poder Executivo que não sejam Agentes Penitenciários e que exerçam suas funções nas unidades penais ou correccionais, tendo relação, portanto, com o



caráter penoso, perigoso, insalubre e de risco de vida no contato com presidiários e internos.

Ou seja, não se trata de uma gratificação genérica, paga a todos os servidores do QPPE indistintamente.

O Colendo Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado no sentido de que são vantagens pessoais aquelas decorrentes da situação funcional própria do servidor e que estão ligadas às condições de seu trabalho. Vejamos:

"ADMINISTRATIVO. PROCURADORES DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. LEI Nº 10.430, DE MARÇO DE 1988, ART. 42. TETO REMUNERATÓRIO. GRATIFICAÇÃO DE GABINETE. ADICIONAL DE FUNÇÃO E HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

Legitimidade do teto remuneratório, na forma fixada pelo dispositivo legal sob enfoque.

Preceito que não foi recebido pela CF/88, no ponto em que fixou teto para a remuneração bruta, a qualquer título, dos servidores municipais.

Orientação assentada pelo STF, na ADI 14, Rel. Min. Célio Borja, no sentido de que deverão ser excluídas do cálculo do teto previsto no art. 37, XI, da CF/88, as vantagens pessoais, como tais, entretanto, consideradas apenas as decorrentes de situação funcional própria do servidor e as que representem uma situação individual ligada à natureza ou às condições do seu trabalho.

Hipótese a que não se subsume a última das vantagens em destaque.

Ausência, nos autos, de elementos que permitam a identificação da natureza jurídica da segunda delas.

Recurso conhecido e parcialmente provido".

(RE nº 220.397-7/SP – Rel. Min. Ilmar Galvão – julgado em 09 de dezembro de 1998) (o grifo é nosso).



Ainda:

"EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCURADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO. LEI Nº 10.430, DE 29 DE FEVEREIRO DE 1988, ART. 42. TETO REMUNERATÓRIO. GRATIFICAÇÃO DE GABINETE, ADICIONAL DE FUNÇÃO E HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. PRECEDENTES. - O Plenário deste Tribunal decidiu no sentido de que deverão ser excluídas do cálculo do teto previsto no art. 37, XI, da CF, as vantagens pessoais, como tais, entretanto, consideradas apenas as decorrentes de situação funcional própria do servidor e as que representem uma situação individual ligada à natureza ou às condições do seu trabalho. - Recurso conhecido e provido".

(RE 215612, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. NELSON JOBIM, Segunda Turma, julgado em 14/03/2006, DJ 23-06-2006 PP-00070 EMENT VOL-02238-02 PP-00312 LEXSTF v. 28, n. 332, 2006, p. 267-278 RT v. 95, n. 854, 2006, p. 118-123).

Outrossim, o C. STF já entendeu que a GADI, prevista na legislação paranaense, é vantagem de caráter pessoal. Vejamos:

"EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE EM UNIDADE PENAL OU CORRECIONAL. INTRAMUROS (GADI). VANTAGEM PECUNIÁRIA TRANSITÓRIA E PESSOAL. PREVISÃO DO ARTIGO 18, VI, DA LEI N.º 13.666/2002. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. ARTIGO 93, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. RAZÕES DE DECIDIR EXPLICITADAS PELO ÓRGÃO JURISDICIONAL. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 28.4.2014. Inexiste violação do artigo 93, IX, da Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal entende que o referido dispositivo constitucional exige que o órgão jurisdicional explicita as razões do seu convencimento, dispensando o exame detalhado de cada argumento suscitado pelas partes. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à ausência de ofensa



direta e literal a preceito da Constituição da República. Agravo regimental conhecido e não provido”.

(ARE 868518 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 23/06/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-154 DIVULG 05-08-2015 PUBLIC 06-08-2015) (o grifo é nosso).

Justamente por se tratar de uma vantagem de natureza pessoal e transitória é que o E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por diversas vezes, já entendeu que a GADI não deve integrar a base de cálculo do adicional por tempo de serviço. Vide a esse respeito as próprias decisões colacionadas pela Assessoria Técnica Jurídica da SEJU às fls 33-verso e 34 deste protocolado, bem como as decisões abaixo:

“EMENTA: AÇÃO DECLARATÓRIA C/C COBRANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. AGENTE DE EXECUÇÃO. INCLUSÃO DA GADI (GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE EM UNIDADE PENAL OU CORRECIONAL INTRA MUROS) NA BASE DE CÁLCULO DO ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. IMPOSSIBILIDADE. VANTAGEM PECUNIÁRIA TRANSITÓRIA E PESSOAL. ART. 18, INCISO IV DA LEI Nº 13.666/2002. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DO DESPROVIDO.

(TJPR - 5ª C.Cível - AC - 1562165-3 - Curitiba - Rel.: Carlos Mansur Arida - Unânime - - J. 18.10.2016).

Também:

“APELAÇÃO CÍVEL. DECLARATÓRIA C/C COBRANÇA. AGENTE DE EXECUÇÃO. INCLUSÃO DA GADI NA BASE DE CÁLCULO DO ATS. IMPOSSIBILIDADE. VANTAGEM PECUNIÁRIA PESSOAL E TRANSITÓRIA. ART. 18, VI, LEI 13.666/02. SENTENÇA REFORMADA. APELO PROVIDO”.

(TJPR - 3ª C.Cível - AC - 1418472-0 - Curitiba - Rel.: Vicente Del Prete Misurelli - Unânime - - J. 22.09.2015).



Ainda:

"Ação de cobrança - Diferenças de adicional por tempo de serviço - Agente de execução. 1. Pretensões de manutenção dos benefícios da assistência judiciária gratuita e de suspensão da exigibilidade dos ônus sucumbenciais impostos à autora - Atendimento na sentença - Ausência de interesse recursal quanto a essas arguições. 2. Adicional por tempo de serviço - Quinquênio - Base de cálculo - Vencimentos, que englobam a retribuição pecuniária básica (vencimento), acrescida das vantagens pecuniárias fixas - Lei Estadual n.º 6.174/1970, art. 170, par. único - Inclusão da gratificação de atividade em unidade penal ou correccional intramuros (GADI) - Impossibilidade - Vantagem pecuniária transitória e pessoal, devida em razão do laboro em unidades penais ou correccionais do Estado do Paraná, em decorrência do caráter penoso, perigoso, insalubre e com risco de vida no contato direto e contínuo com presidiários, não incorporável na inatividade - Lei Estadual n.º 13.666/2002, art. 18, inc. VI - Precedentes desta Corte. 3. Recurso parcialmente conhecido, e nessa extensão, desprovido".

(TJPR - 3ª C.Cível - AC - 1384922-8 - Curitiba - Rel.: Rabello Filho - Unânime - - J. 04.08.2015).

Veamos, ainda, os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, em sua obra "Direito Administrativo Brasileiro", 39ª edição, Malheiros, 2013, p. 559 e seguintes, os quais peço vênua para transcrever abaixo:

"As gratificações - de serviço ou pessoais - não são liberalidades puras da Administração; são vantagens pecuniárias concedidas por recíproco interesse do serviço e do servidor, mas sempre vantagens transitórias, que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção. Na feliz expressão de Mendes de Almeida, 'são partes contingentes, isto é,



partes que jamais se incorporarão aos proventos, porque pagas episodicamente ou em razão de circunstâncias momentâneas.'

...

Gratificação de serviço (propter laborem) é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalhos normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor, tais como os serviços realizados com risco de vida e saúde ou prestados fora do expediente, da sede ou das atribuições ordinárias do cargo. (...). Nessa categoria de gratificações entram, dentre outras, as que a Administração paga pelos trabalhos realizados com risco de vida e saúde; pelos serviços extraordinários; pelo exercício do Magistério, pela representação de gabinete, pelo exercício em determinadas zonas ou locais; pela participação em banca examinadora ou comissão de estudo ou de concurso; pela transferência de sede (ajuda de custo); pela prestação de serviço fora da sede (diárias).

Essas gratificações só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja, porque são retribuições pecuniárias pro labore faciêdo e propter laborem. Cessado o trabalho que lhes dá causa ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que as justificam, extingue-se a razão de seu pagamento. Daí por que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem são auferidas na disponibilidade e na aposentadoria, salvo quando a lei expressamente o determina, por liberalidade do legislador."

Ressalte-se a última frase acima transcrita: "Daí por que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem são auferidas na disponibilidade e na aposentadoria, salvo quando a lei expressamente o determina, por liberalidade do legislador."

Pois bem. Em razão de tudo o que foi exposto acima, presume-se que os servidores públicos que exercem mandato sindical e que estão afastados de suas funções, na forma dos artigos 2º e 3º da Lei Estadual nº 10.981/1994, não têm contato direto com presidiários ou internos que possa lhe causar risco de vida ou que possua caráter penoso, perigoso ou insalubre.



Sendo assim, é bastante claro que tais servidores que exercem mandato sindical não possuiriam, em princípio, os requisitos necessários para o recebimento da GADI.

Entretanto, o já mencionado art. 3º da Lei Estadual nº 10.981/1994, que, nos termos da sua súmula, "assegura ao servidor público estadual, eleito dirigente sindical, ainda que na condição de suplente, os direitos inerentes ao cargo", assim dispõe:

"Art. 3º. Ao dirigente sindical liberado será garantido o afastamento do seu cargo, sem prejuízo dos vencimentos, vantagens de caráter pessoal e ascensão funcional".

Note-se que a Lei Estadual nº 10.981/1994 fez, justamente, o que Hely Lopes Meirelles observou em seus ensinamentos: expressamente, por liberalidade, garantiu a determinados servidores o recebimento de uma gratificação de caráter pessoal, em determinada situação e por certo tempo, sem o efetivo cumprimento das reais condições que justificariam a incidência daquela.

Perceba-se, assim, que o art. 3º da Lei Estadual nº 10.981/1994, o qual não foi declarado inconstitucional pela via de controle direta, pelo que tenho conhecimento, expressamente garante ao servidor liberado para o exercício de mandato sindical a manutenção das suas vantagens de caráter pessoal. Conclui-se, assim, que não se faz possível excluir o pagamento da GADI ao referido servidor, caso esta estivesse sendo recebida por ele antes de sua liberação.

Poder-se-ia argumentar, com enfatizado pela Assessoria Técnica Jurídica da SEJU às fls 33 e 33-verso que o art. 30 da Lei Estadual nº 13.666/2002 estabeleceu que as gratificações a que se refere o seu Anexo V são devidas



"enquanto o funcionário permanecer no local, ficando vedada sua percepção para os demais funcionários do Quadro Próprio do Poder Executivo do Estado do Paraná – QPPE".

Entretanto, penso que a Lei Estadual nº 10.981/1994 é especial em relação à Lei Estadual nº 13.666/2002, pois trata especificamente de direitos e garantias de servidor eleito dirigente sindical, ainda que na condição de suplente. Sendo assim, pelo Princípio da Especialidade, a ser observado quando do conflito aparente entre normas, não é possível considerar que a lei anterior tenha sido revogada pela posterior.

Necessário considerar, ainda, que é possível, em tese, se pensar em uma alteração do art. 3º da Lei Estadual nº 10.981/1994, a fim de retirar a previsão de que ao dirigente sindical afastado do cargo é garantido o recebimento das vantagens de caráter pessoal.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (obra citada, p. 561), *"a gratificação por risco de vida ou saúde pode ser suprimida, ampliada ou restringida a todo tempo, sem ofensa a direito dos que a estavam percebendo"*.

3 – DAS CONCLUSÕES:

Diante de tudo o que foi analisado acima, entendo que, caso o servidor do Quadro Próprio do Poder Executivo faça jus à Gratificação de Atividade em Unidade Penal ou Correccional Intra Muros – GADI quando em atividade, uma vez liberado pela autoridade competente e afastado do seu cargo para o exercício de mandato sindical, continuará fazendo jus ao recebimento da referida gratificação, ao



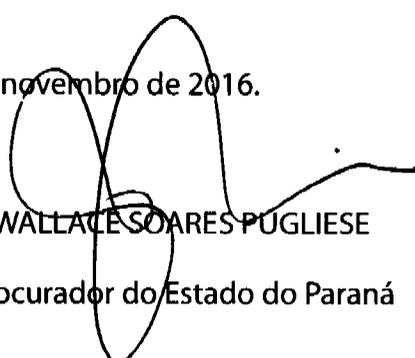
ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Assessoria Técnica do Gabinete do Procurador-Geral

menos enquanto perdurar o afastamento, por se tratar de vantagem de caráter pessoal, na forma do art. 3º da Lei Estadual nº 10.981/1994.

Após o retorno do servidor às atividades e levando em consideração o disposto no art. 5º¹ da Lei Estadual nº 10.981/1994, deverá ser verificado se persistem as condições previstas no art. 18, inciso VI, da Lei Estadual nº 13.666/2002 para o recebimento da GADI.

É o parecer.

Curitiba, 22 de novembro de 2016.


WALLACE SOARES PUGLIESE
Procurador do Estado do Paraná

¹ “Art. 5º. O dirigente sindical liberado poderá, mediante requerimento, retornar ao exercício da mesma função e local de trabalho”.

Lei 10981 - 27 de Dezembro de 1994

Publicado no Diário Oficial nº. 4414 de 27 de Dezembro de 1994

Súmula: Assegura ao servidor público estadual, eleito dirigente sindical, ainda que na condição de suplente, os direitos inerentes ao cargo, na forma que especifica e adota outras providências.

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná decretou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º. Ao servidor público estadual, eleito dirigente sindical, são assegurados os direitos inerentes ao cargo, a partir do registro da candidatura até um ano após o término do mandato, ainda que na condição de suplente, salvo se ocorrer exoneração por justo motivo, devidamente apurada através de processo administrativo disciplinar.

Parágrafo único. São assegurados os mesmos direitos, até um ano após a eleição, aos candidatos não eleitos.

Art. 2º. É facultado às entidades sindicais representantes de servidores públicos estaduais do Estado do Paraná solicitar às autoridades de maior hierarquia do órgão de lotação dos servidores eleitos para cargo de direção sindical, a liberação dos mesmos, na proporção de três dirigentes, mais um dirigente a cada dois mil servidores associados, por entidade sindical, até o limite de 08 (oito).

Parágrafo único. A liberação de que trata este artigo será implementada mediante requerimento da entidade interessada, com prova da eleição e da posse na Diretoria do órgão sindical.

Art. 3º. Ao dirigente sindical liberado será garantido o afastamento do seu cargo, sem prejuízo dos vencimentos, vantagens de caráter pessoal e ascensão funcional.

~~**Parágrafo único.** A liberação terá duração igual à do mandato, podendo ser prorrogada, no caso de reeleição, por uma única vez.~~

~~(Revogado pela Lei 15304 de 09/10/2006)~~

Art. 4º. Ao dirigente sindical será garantida a condição necessária para o livre exercício do seu mandato, ficando vedada sua transferência ou remoção.

Art. 5º. O dirigente sindical liberado poderá, mediante requerimento, retomar ao exercício da mesma função e local de trabalho.

Art. 6º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO EM CURITIBA, em 27 de dezembro de 1994.

Mário Pereira
Governador do Estado

Gilberto Serpa Griebeler
Secretário de Estado da Administração

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial do Estado

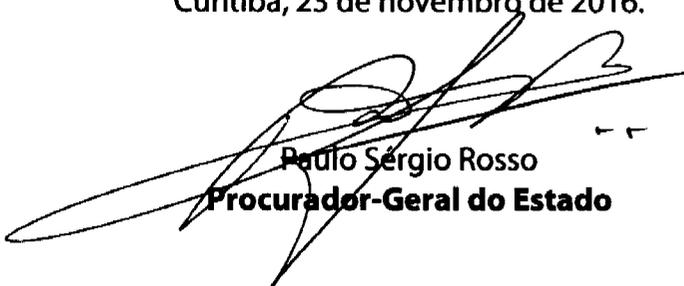


ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete do Procurador-Geral

Protocolo nº 14.129.563-2
Despacho nº 592/2016 - PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 23/2016-PGE, da lavra do Procurador do Estado, Wallace Soares Pugliese, em 11 (onze) laudas, por mim chanceladas;
- II. Encaminhe-se à Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos - SEJU.

Curitiba, 23 de novembro de 2016.



Paulo Sérgio Rosso
Procurador-Geral do Estado