



Protocolo nº 14.709.275-0

Assunto: Pagamento de Gratificação de Atividade em Unidade Penal ou Correicional Intra Muros – GADI para servidores afastados para o exercício de mandato sindical. Direito reconhecido pelo Parecer nº 23/2016/PGE. Consulta da SEAP a respeito da extensão do mesmo entendimento em relação à Gratificação de Atividade de Saúde – GAS e à Gratificação pelo Exercício de Encargos Especiais – GEEE. Alteração do entendimento jurisprudencial no âmbito do TJPR – Necessidade de revogação do referido Parecer.

PARECER Nº 50 /2017 – PGE

1 – RELATO DOS FATOS:

No Protocolo nº 14.129.563-2, após consulta formulada pela Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos sobre a possibilidade de corte da remuneração dos servidores afastados para o exercício de mandato sindical da Gratificação de Atividade em Unidade Penal ou Correicional Intra Muros – GADI, foi proferido por este Procurador o Parecer nº 23/2016 – PGE, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Estado, no qual se entendeu o seguinte: a) *“caso o servidor do Quadro Próprio do Poder Executivo faça jus à Gratificação de Atividade em Unidade Penal ou Correicional 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 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”*; b) *“após o retorno do servidor às atividades e levando*



em consideração o disposto no art. 5º 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” (vide cópia do referido Parecer de fls 248 e seguintes).

Sendo assim, no presente protocolo, o Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado da Administração e da Previdência, por meio do Ofício nº 573/2017-GS (fl. 261), amparado na Informação nº 27/2017, do Departamento de Recursos Humanos daquela Pasta (vide fls 244 e seguintes), consulta a Procuradoria-Geral do Estado a respeito da exclusão ou não da remuneração do servidor público que exerça mandato sindical da Gratificação de Atividade de Saúde, prevista na Lei Estadual nº 13.666/2002, e da Gratificação pelo Exercício de Encargos Especiais, prevista na Lei Estadual nº 17.538/2012.

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

É o breve relatório.

2 – MANIFESTAÇÃO:

No Parecer nº 23/2016-PGE, entendi como devida a GADI aos servidores públicos do Quadro Próprio do Poder Executivo afastados de suas funções para o exercício de mandato sindical com base em tais fundamentos, resumidamente: a) o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal é no sentido de que são vantagens pessoais “aquelas decorrentes da situação funcional própria do servidor e que estão ligadas às condições de seu trabalho” (fl. 251); b) o C. STF também entende que a GADI é uma vantagem pecuniária

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



transitória e pessoal, assim como o E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, conforme variados acórdãos colacionados no referido Parecer; c) tratando-se a GADI de uma gratificação transitória e pessoal, denominada "propter laborem", os servidores que exercem mandatos sindicais "não possuiriam, em princípio, os requisitos necessários para o recebimento da GADI" (fl. 256); d) ocorre que o art. 3º da Lei Estadual nº 10.981/1994 dispõe que "ao dirigente sindical liberado será garantido o afastamento do seu cargo, sem prejuízo dos vencimentos, vantagens de caráter pessoal e ascensão funcional"; e) diante do entendimento dos Tribunais a respeito do caráter pessoal da GADI, não seria possível, portanto, excluir o seu pagamento aos referidos servidores, sendo que o art. 3º da Lei Estadual nº 10.981/1994 é especial em relação ao art. 30 da Lei Estadual nº 13.666/2002.

Ocorre que, posteriormente ao Parecer nº 23/2016 – PGE, que data de novembro de 2016, o E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em r. acórdão proferido pela 4ª Câmara Cível, por unanimidade de votos, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 5000879-42.2016.8.16.000, impetrado por servidores públicos afastados de suas funções para o exercício de mandato sindical, reviu o entendimento segundo o qual as gratificações "propter laborem" possuem natureza pessoal, pelo que a segurança pleiteada foi negada. Vejamos:

"MANDADO DE SEGURANÇA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE EM UNIDADE PENAL OU CORRECCIONAL INTRAMUROS – GADI. SUPRESSÃO DA GRATIFICAÇÃO ANTE AFASTAMENTO DAS ATIVIDADES PARA EXERCÍCIO DE DIREÇÃO SINDICAL. POSSIBILIDADE. ART. 18, INCISO VI DA LEI Nº 13.666/2002. VANTAGEM TRANSITÓRIA. NATUREZA PROPTER LABOREM. GRATIFICAÇÃO QUE NÃO COMPÕE OS VENCIMENTOS DO SERVIDOR. O SERVIDOR PÚBLICO NÃO FAZ JUS A REMUNERAÇÃO DA GRATIFICAÇÃO – GADI, QUANDO AFASTADO DO CARGO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE NO ATO QUE SUPRIMIU VALORES

[Handwritten signature]



REFERENTES À GADI, DURANTE O PERÍODO DE AFASTAMENTO. SEGURANÇA NEGADA" (MS nº 5000879-42.2016.8.16.0000 – 4ª Câmara Cível – Rel. Juíza Cristiane Santos Leite – julgado em 08/06/2017).

Peço vênia para transcrever trecho do voto de lavra da Eminente Juíza Cristiane Santos Leite contido no referido acórdão:

"Cinge-se a discussão quanto o direito das impetrantes em continuar recebendo a Gratificação de Atividade em Unidade Penal ou Correccional Intra Muros – GADI, tendo em vista o afastamento de suas funções para o exercício das atividades de dirigente sindical.

Pois bem.

Para análise da questão, é necessário verificar quanto à natureza da gratificação aqui discutida.

A denominada Gratificação de Atividade em Unidade Penal ou Correccional Intra Muros – CADI, foi instituída pela Lei nº 13.666/2002 em seu art. 18, VI e foi regulamentada pelo art. 2º do Decreto Lei nº 2.471/2004:

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

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;

(Destaquei)

Verifica-se na leitura do dispositivo que a referida gratificação está vinculada ao caráter penoso, perigoso, insalubre e com risco de vida no contato direto e contínuo com o presidiário e, ainda, possui natureza transitória não incorporável na inatividade.

Trata-se de gratificação propter laborem, a qual é concedida ao servidor público de modo a recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalhos normais executados em condições anormais, como perigo de vida e saúde.

Assim, esclarece Hely Lopes Meirelles [2] que "essas gratificações só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja, porque são retribuições pecuniárias pro labore faciendo 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”.

Portanto, para auferir gratificação que tenha caráter transitório e que não se incorporam aos vencimentos, faz-se necessário o exercício da atividade, de modo que uma vez cessadas, devem ser suprimidas da remuneração.

No mais, não procede alegação quanto violação à Lei Estadual nº 10.981/1994, o qual dispõe em seu art. 3º que “ao dirigente sindical liberado será garantido o afastamento de seu cargo, sem prejuízo dos vencimentos, vantagens de caráter pessoal e ascensão funcional”, tendo em vista que o dispositivo refere-se as vantagens de caráter pessoal, o que não se aplica no caso dos autos.

Assim, a referida gratificação aqui discutida – GADI – é devida enquanto o servidor se encontrar no exercício da função, in casu, estando as impetrantes afastadas do cargo para exercício das atividades de direção sindical, por óbvio, não faz jus a remuneração, decorrente do seu caráter transitório expressamente estabelecido na lei.

Nesse sentido, é o entendimento desta Corte:

Administrativo. Servidor público. Dirigente sindical eleito para o exercício de representação da categoria profissional com o afastamento de suas funções. Supressão da gratificação pelo exercício de encargos especiais (GEEE). Possibilidade. Vantagem transitória, não pessoal. Sentença que reconheceu ser indevido o pagamento enquanto subsistir o afastamento. Ausência de interesse em recorrer. Erro da administração no pagamento da verba. Recebimento de boa-fé. Ressarcimento ao erário. Impossibilidade. Caráter alimentar. Apelação cível parcialmente conhecida e, na parte conhecida, não provida.

(TJPR - 1ª C. Cível - AC - 1616463-7 - Curitiba - Rel.: Salvatore Antonio Astuti - Unânime -- J. 21.03.2017).

APELAÇÃO CÍVEL. PREVIDENCIÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. AÇÃO REVISIONAL DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA. PRETENSÃO DE INCLUSÃO DA GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE EM UNIDADE PENAL OU CORRECIONAL INTRA MUROS - GADI NA BASE DE CÁLCULO DO ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO.IMPOSSIBILIDADE. VERBA QUE NÃO INTEGRA OS VENCIMENTOS DO SERVIDOR . ART. 18, VI, DA LEI ESTADUAL 13.666/2002 QUE EXPRESSAMENTE ATRIBUI NATUREZA TRANSITÓRIA À GADI. GRATIFICAÇÃO QUE NÃO COMPÕE OS VENCIMENTOS DO SERVIDOR . TERMO “VENCIMENTOS”, NO PLURAL, QUE DESIGNA APENAS O VENCIMENTO-BASE ACRESCIDO DAS VANTAGENS FIXAS. CONCEITO DIVERSO DE REMUNERAÇÃO.PRECEDENTES DO TJPR. IMPOSSIBILIDADE DE AMPARO DA PRETENSÃO NA LITERALIDADE DOS ARTS. 170 E 171 DA LEI ESTADUAL 6.174/70. EXISTÊNCIA, ADEMAIS, DE ÓBICE CONSTITUCIONAL À PRETENSÃO DO AUTOR. ART.37, XIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REDAÇÃO DADA PELA EC 19/98. VEDAÇÃO EXPRESSA À SOBREPOSIÇÃO DE VANTAGENS OU EFEITO CASCATA. REGRA QUE NÃO ADMITE QUE DETERMINADA VANTAGEM (ADICIONAL OU GRATIFICAÇÃO) COMPONHA A BASE DE CÁLCULO DE OUTRO ACRÉSCIMO



PECUNIÁRIO PAGO AO SERVIDOR.PRECEDENTES DO STF E DO STJ. RECURSO NÃO PROVIDO.

(TJPR - 6ª C. Cível - AC - 1581740-8 - Curitiba - Rel.: Lilian Romero - Unânime -- J. 14.02.2017).

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DIRIGENTE SINDICAL ELEITO PARA O EXERCÍCIO DE REPRESENTAÇÃO DA CATEGORIA PROFISSIONAL COM O AFASTAMENTO DE SUAS FUNÇÕES. SUPRESSÃO DA GRATIFICAÇÃO PELO EXERCÍCIO DE ENCARGOS ESPECIAIS (GEEE). POSSIBILIDADE. PAGAMENTO DEVIDO EM RAZÃO DO DESEMPENHO DIRETO DA FUNÇÃO. VANTAGEM TRANSITÓRIA, NÃO PESSOAL. ERRO DA ADMINISTRAÇÃO NO PAGAMENTO DA VERBA. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. CARÁTER ALIMENTAR. AGRAVO DE INSTRUMENTO PARCIALMENTE PROVIDO.

(TJPR - 1ª C. CÍVEL - AI - 1306592-4 - CURITIBA - REL.: SALVATORE ANTONIO ASTUTI - UNÂNIME -- J. 03.02.2015).

AÇÃO DECLARATÓRIA C/C COBRANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. AGENTE DE EXECUÇÃO. INCLUSÃO DA GADI (GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE EM UNIDADE PENAL OU CORRECCIONAL 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.RELATÓRIO

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

Inclusive, como bem consignou a Procuradora de Justiça (Id. 92151) "gratificação foi instituída pelo inciso VI do art. 18 da Lei n. 13.666/2002 e regulamentada pelo art. 2º do Decreto n. 2471/04, é vantagem que tem natureza propter laborem, ou seja, especificamente atribuída ao servidor em decorrência do exercício de atividade de caráter penoso, perigoso, insalubre e com risco de vida no contato direto e contínuo com internos. In casu, levando-se em conta que os impetrantes estão afastados da função intra muros, não mais possuem o direito a percepção da gratificação".

Assim, as impetrantes não lograram êxito em demonstrar seu direito líquido e certo, uma vez que não houve ilegalidade no desconto de valores referente à Gratificação de Atividade em Unidade Penal ou Correccional Intra Muros - GADI, durante o período em que se encontram afastadas dos cargos para exercerem atividades de direção sindical.

Diante de tudo o exposto, voto no sentido de julgar improcedente o pedido, para o fim de negar a segurança postulada.

Participaram da sessão e acompanharam o voto da Relatora os Excelentíssimos Senhores Desembargadores REGINA AFONSO PORTES, ABRAHAM LINCOLN CALIXTO, MARIA APARECIDA BLANCO DE LIMA e o Juiz Subst. em 2º Grau HAMILTON RAFAEL MARINS SCHWARTZ".



Perceba-se que o r. acórdão corrige o entendimento do C. STF e do E. TJPR no sentido de que são vantagens pessoais as decorrentes do exercício de um serviço específico prestado pelo servidor.

Na verdade, seguindo o entendimento de Hely Lopes Meirelles a respeito do tema, na obra "Direito Administrativo Brasileiro", 39ª edição, Malheiros, São Paulo, 2013, p. 559, as gratificações *"são vantagens pecuniárias atribuídas precariamente aos servidores que estão prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações de serviço), ou concedidas como ajuda aos servidores que reúnam as condições pessoais que a lei especifica (gratificações especiais)"*.

Existem, portanto, as gratificações de serviço, denominadas de "propter laborem", e as gratificações pessoais, chamadas de "propter personam".

Segundo o referido autor (ob. citada, p. 562), *"gratificação pessoal, ou, mais precisamente, gratificação em razão de condições pessoais do servidor (propter personam), é toda aquela que se concede em face de fatos ou situações individuais do servidor, tais como a existência de filhos menores ou dependentes incapacitados para o trabalho (salário-família) e outras situações peculiares do benefício. Tais gratificações não decorrem de tempo de serviço, nem do desempenho de determinada função, nem da execução de trabalhos especiais, mas, sim, da ocorrência de fatos ou situações individuais ou familiares previstas em lei. Daí por que podem ser auferidas independentemente do exercício do cargo, bastando que persista a relação de emprego entre o beneficiário e a Administração, como ocorre com os que se encontram em disponibilidade ou na aposentadoria"*.

[Handwritten signature]



O que o r. acórdão do E. TJPR acima referido fez, portanto, foi utilizar corretamente esta distinção doutrinária da natureza das gratificações, para concluir que, embora a GADI seja transitória, não é pessoal, e sim de serviço.

Em razão disso, a conclusão acertada foi a de que a exceção prevista no art. 3º da Lei Estadual nº 10.981/1994 não se aplica ao presente caso, uma vez que este somente confere ao servidor que exerça mandato sindical o direito de continuar recebendo as vantagens de caráter pessoal.

Desta forma, com base no novel entendimento do E. TJPR a respeito do tema, o Parecer nº 23/2016-PGE deve ser revogado, passando a Administração Pública Estadual a entender que os servidores públicos do Quadro Próprio do Poder Executivo afastados de suas funções para o exercício de mandato sindical não fazem jus ao recebimento da Gratificação de Atividade em Unidade Penal ou Correcional Intra Muros – GADI, não se aplicando ao caso o art. 3º da Lei Estadual nº 10.981/1994.

O mesmo se diga em relação à Gratificação de Atividade de Saúde - GAS, prevista no inciso IV do art. 18 da Lei Estadual nº 13.666/2002 e à Gratificação pelo Exercício de Encargos Especiais – GEEE, prevista no art. 1º da Lei Estadual nº 17.358/2012.

Com efeito, tais gratificações transitórias também são de serviço ou “propter laborem”, e não pessoais ou “propter personam”, pelo que somente são devidas enquanto o servidor prestar os serviços em relação ao quais aquelas foram instituídas, não se tratando também de casos de aplicação do art. 3º da Lei Estadual nº 10.981/1994.

Aliás, em relação à GEEE, o E. TJPR também já entendeu se tratar de verba transitória de natureza “propter laborem”, não pessoal, pelo que também

[Handwritten signature]



não é devido o seu pagamento ao servidor durante o seu afastamento para o exercício de mandato sindical. Vejamos:

"Administrativo. Servidor público. Dirigente sindical eleito para o exercício de representação da categoria profissional com o afastamento de suas funções. Supressão da gratificação pelo exercício de encargos especiais (GEEE). Possibilidade. Vantagem transitória, não pessoal. Sentença que reconheceu ser indevido o pagamento enquanto subsistir o afastamento. Ausência de interesse em recorrer. Erro da administração no pagamento da verba. Recebimento de boa-fé. Ressarcimento ao erário. Impossibilidade. Caráter alimentar. Apelação cível parcialmente conhecida e, na parte conhecida, não provida".

(TJPR - 1ª C. Cível - AC - 1616463-7 - Curitiba - Rel. Salvatore Antonio Astuti - Unânime - J. 21.03.2017).

Ainda:

"APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. AFASTAMENTO DO CARGO PARA ASSUNÇÃO DE MANDATO CLASSISTA. DIREITO ASSEGURADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SUPRESSÃO DO PAGAMENTO DA GRATIFICAÇÃO PELO EXERCÍCIO DE ENCARGOS ESPECIAIS (GEEE). VERBA DE NATUREZA "PROPTER LABOREM". POSSIBILIDADE. PAGAMENTO DEVIDO EM RAZÃO DO DESEMPENHO DIRETO DA FUNÇÃO. VANTAGEM TRANSITÓRIA, NÃO PESSOAL. SENTENÇA DENEGATÓRIA DA SEGURANÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO".

(TJPR - 2ª C. Cível - AC - 1539884-2 - Curitiba - Rel. Carlos Mauricio Ferreira - Unânime - J. 08.11.2016).

3 – DAS CONCLUSÕES:



Diante de tudo o que foi analisado acima, com base no novel entendimento do E. TJPR a respeito do tema, o Parecer nº 23/2016-PGE deve ser revogado, passando a Administração Pública Estadual a entender que os servidores públicos do Quadro Próprio do Poder Executivo afastados de suas funções para o exercício de mandato sindical ou classista não fazem jus ao recebimento da Gratificação de Atividade em Unidade Penal ou Correccional Intra Muros – GADI, prevista no inciso VI do art. 18 da Lei Estadual nº 13.666/2002, da Gratificação de Atividade de Saúde, prevista no inciso IV do art. 18 da Lei Estadual nº 13.666/2002 e da Gratificação pelo Exercício de Encargos Especiais – GEEE, prevista no art. 1º da Lei Estadual nº 17.358/2012, não se aplicando ao caso o art. 3º da Lei Estadual nº 10.981/1994.

É o parecer.

Curitiba, 17 de novembro de 2017.


WALLACE SOARES PUGLIESE
Procurador do Estado do Paraná

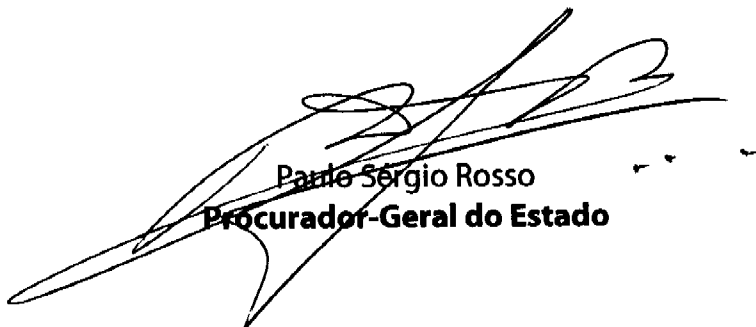


ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete do Procurador-Geral

Protocolo nº 14.709.275-0
Despacho nº 673/2017 - PGE

- I. Aprovo o Parecer da lavra do Procurador do Estado, Wallace Soares Pugliese, em 10 (dez) laudas, por mim chanceladas;
- II. Encaminhe-se cópia virtual do Parecer às Coordenadorias de Estudos Jurídicos - CEJ e de Gestão Estratégica e Tecnologia da Informação - CGTI, para divulgação e catalogação;
- III. Restitua-se à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência - SEAP;

Curitiba, 17 de novembro de 2017.



Paulo Sérgio Rosso
Procurador-Geral do Estado