

Brasília, 12 de agosto de 2013

Ilustríssima Senhora Professora **MARINALVA SILVA OLIVEIRA**,
Digníssima Presidente do **SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS
INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR - ANDES**

**Ref.: Consulta. Gratificação
de Fronteira. Atividades
específicas. Princípio da
Isonomia. Possibilidades.**

Prezada Professora Marinalva,

1. Em atendimento à demanda apresentada por esse Sindicato Nacional, vimos apresentar as seguintes considerações sobre o Projeto de Lei, aprovado pelo Senado, que cria indenização pelo trabalho em área fronteiriça para algumas carreiras vinculadas ao Poder Executivo Federal.
2. Em 7.8.2013, o Senado aprovou um projeto de Lei (PLC 47/2013), que prevê o pagamento de uma gratificação para os servidores públicos federais em exercício de atividade nas delegacias e postos do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, e em unidades da Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Trabalho e Emprego, situadas em localidades estratégicas. O projeto estaria, portanto, criando mais algumas carreiras com normatização específica.

3. Fixou-se o valor da gratificação em R\$ 91,00 (noventa e um reais) por dia e imputou-se caráter de indenização à gratificação, afastando inclusive a incidência de imposto de renda sobre ela.

4. Entre as razões para criação da lei, estão a necessidade de fortalecimento institucional dos Departamentos de Polícia Federal, de Polícia Federal Rodoviária e da Secretaria da Receita Federal do Brasil, para aumento de quantitativo desses profissionais em localidades estratégicas para a prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos fronteiriços. Afirmam-se ainda tratar de defesa ao primado da segurança nacional.

5. Constatou-se, segundo o projeto, uma sazonalidade grande do quadro de pessoal nessas áreas, tendo em vista a baixa permanência nesses postos. Há, portanto, uma demanda específica para criação da gratificação.

6. Para verificar a possibilidade de pagamento da gratificação para apenas algumas carreiras do Poder Executivo, faz-se necessária a análise da extinta Gratificação Especial de Localidade. Originalmente a Gratificação Especial de Localidade era prevista para ser paga aos servidores lotados em um Território Federal. A definição legal da GEL era: *vantagem devida em face da precariedade das condições de exercício nos Territórios Federais, excluído o de Fernando de Noronha*.¹

7. A base de concessão e os valores era ajustados da seguinte forma:

Base de concessão e valores

30% (trinta por cento) do valor do vencimento ou salário do cargo efetivo ou emprego permanente, nas Capitais dos Territórios, podendo elevar-se até 50% (cinquenta por cento), em relação a outras localidades, conforme o grau de inospitalidade e precariedade das

¹ Lei 6.861/1980, anexo IV (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/anexo/ANL6861-80.pdf)

condições de vida da região, na forma estabelecida em regulamento, cessando o pagamento nos casos em que o servidor se afastar do Território.

8. Segundo o Decreto nº 86.539/81, a gratificação seria concedida a servidores integrantes da sistemática de classificação de cargos, empregos e funções do Serviço Civil dos Territórios Federais, de que trata a Lei nº 6.550/78, sendo vedado o pagamento da Gratificação para servidores em exercício nas representações fora dos respectivos Territórios.²

9. A Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991, por outro lado, previu em seu art. 17:

Art. 17. Será concedida gratificação especial de localidade aos servidores da União, das autarquias e das fundações públicas federais em **exercício em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem**, conforme dispuser regulamento a ser baixado pelo Poder Executivo no prazo de trinta dias. (Regulamento) (Vide Lei nº 9.527, de 1997)

Parágrafo único. A gratificação de que trata este artigo:

- é calculada com base nos percentuais de quinze por cento sobre o vencimento do cargo efetivo, no caso de exercício em capitais, e de trinta por cento, em outras localidades;
- não se incorpora ao provento de aposentadoria ou disponibilidade;
- não serve de base de cálculo de contribuição previdenciária;

10. A Gratificação passou a ser paga pela realização das **atividades em zonas de fronteira** e não mais apenas em Territórios Federais. A Lei nº 8.527/97, no entanto, em seu art. 2º, extinguiu a GEL, prevista no art. 17 da Lei nº 8.270/91, conforme:

² Decreto nº 86.539/1981 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D86539.htm).

Art. 2º Ficam extintas as gratificações a que se referem o item VI do [Anexo II do Decreto-Lei nº 1.341, de 22 de agosto de 1974](#), o item V do Anexo IV da [Lei nº 6.861, de 26 de novembro de 1980](#), o Anexo I do [Decreto-Lei nº 1.873, de 27 de maio de 1981](#), e o [art. 17 da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991](#).

§ 1º A importância paga em razão da concessão das gratificações a que se refere o *caput* deste artigo passa a constituir, a partir da publicação desta Lei e em caráter transitório, vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeita exclusivamente a atualização decorrente de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.

§ 2º A vantagem a que se refere o parágrafo anterior não se incorpora aos proventos de aposentadoria e pensões, extinguindo-se o seu pagamento na hipótese em que o servidor passar a ter exercício, em caráter permanente, em outra localidade não discriminada expressamente nas normas vigentes a época de sua concessão.

11. De acordo com §1º, acima exposto, tornou-se a Gratificação Especial de Localidade já consolidada, em caráter transitório, uma Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI. Desta forma, só serão pagas as Gratificações para os servidores que, no momento da extinção, já a recebiam, agora passando a recebê-la como VPNI.

12. O Superior Tribunal de Justiça – STJ, a seu turno, tem deferido pedidos de pagamento de Gratificação para os servidores cuja normatização específica preveja tal pagamento. Como o caso dos Militares (AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.160.582 - RS (2009/0191585-2), STJ) e dos membros do Ministério Público Federal (RESP - 584774, STJ).

13. Poder-se-ia questionar a constitucionalidade da eleição de apenas um extrato dos servidores públicos federais para o recebimento da gratificação, em detrimento de todos os demais.

14. Para justificar o afirmado, é preciso que se explique o conceito jurídico de isonomia. A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 5º, *caput*, o princípio constitucional da igualdade, nos termos:

Artigo 5º. **Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza**, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

15. Não significa, no entanto, que não se pode estabelecer diferença alguma entre os cidadãos brasileiros. Como explica Celso Antônio Bandeira de Mello, é preciso que se analise se um determinado tratamento diferenciado apresenta uma justificativa constitucionalmente válida. Por isso, entende o Supremo Tribunal Federal pela possibilidade de tratamento díspar quando há uma situação concreta a justificar a diferenciação legal. Trata-se de um brocardo jurídico que diz ser a isonomia uma forma de "*tratar de forma igual os iguais e de forma desigual os desiguais*".

16. Desta forma, tende o Poder Judiciário a entender que, se há uma situação fática que justifique o tratamento diferenciado, não se trataria de afronta ao princípio da isonomia. No caso específico do PLC 47/2013, tem-se como fato gerador da norma a "prevenção, controle, fiscalização e repressão dos **delitos transfronteiriços**". A princípio, o ajuizamento de uma ação afirmando a inconstitucionalidade da norma por ser anti-isonômica encontraria certa resistência do Poder Judiciário, em especial, por se tratar de pagamento de gratificação.

17. Nessa linha, pode-se observar que as decisões do Superior Tribunal de Justiça são no sentido de reconhecer o pagamento da antiga Gratificação Especial de Localidade para os profissionais cuja legislação específica afirme o direito ao recebimento, sem que haja qualquer

manifestação sobre a inconstitucionalidade do pagamento para carreiras determinadas.

18. Para intentar uma ação, seria preciso demonstrar, por meio de produção probatória, que, para os docentes federais, também há a mesma instabilidade de pessoal e exposição às mesmas condições desgastantes e de risco. O que poderia atrair um debate sobre a necessidade de extensão da gratificação para os docentes. Ainda assim a delimitação específica dos fatos motivadores da Lei dificulta a pretensão.

19. Há um ponto positivo a sustentar uma possível ação. O projeto de lei aprovado, ao afirmar tratar-se a gratificação de uma indenização, afasta a incidência da súmula nº 339 do STF, que afirma:

SÚMULA Nº 339

NÃO CABE AO PODER JUDICIÁRIO, QUE NÃO TEM FUNÇÃO LEGISLATIVA, AUMENTAR VENCIMENTOS DE SERVIDORES PÚBLICOS SOB FUNDAMENTO DE ISONOMIA.

20. Isto porque existem decisões recentes que afastam do alcance da referida súmula todas as parcelas que tenham caráter indenizatório. Assim, seria possível ao Judiciário estender o pagamento da gratificação, desde que demonstrada a situação anti-isonômica.

21. Sendo por ora o que tínhamos a informar, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Rodrigo Peres Torelly
OAB/DF nº 12.557

Luísa Nunes de Castro Anabuki
OAB/DF nº 39.958

Assessoria Jurídica Nacional

Alino da Costa Monteiro (in memoriam) • Roberto de Figueiredo Caldas • Mauro Menezes • Claudio Santos Gustavo Ramos • Marcelise Azevedo • Ranieri Resende • Monya Tavares • Raquel Rieger • Rodrigo Torelly Luciana Martins • Denise Arantes • Andréa Magnani • Dervana Coimbra • Laís Pinto • Paulo Lemgruber Rafaela Carvalho • Rodrigo Castro • Renata Fleury • Cíntia Roberta Fernandes • Moacir Martins Verônica Amaral • Raquel Perrota • Leandro Madureira • Adovaldo Medeiros Filho • Thiago Henrique Sidrim Rafaela Possera • Hebe Sá • Pedro Mahin • Mara Cruz • Nathália Monici • Milena Pinheiro • Raissa Roussenq Rafael Rodrigues • Pedro Felizola • Bruno Vial • Rachel Dovera • Desirée Timo • Tércio Mourão • Marcelo Vieira Juliana Bomfim • Rubstênia Silva • Hugo Moraes • Carolina Ávila • Rayanne Neves • Martha Oliveira Ricardo Azevedo • Luísa Anabuki • Aníbal Barros • Natália Medina • Vinícius Fox Trindade • João Gabriel Lopes

