

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Gestão Pública
Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal
Coordenação-Geral de Aplicação das Normas

NOTA INFORMATIVA Nº 160/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP

Assunto: Recurso Administrativo. Aplicação do entendimento do Acórdão TCU nº. 1.164/2005 – Plenário de que a GAE e o ATS não incidem sobre as diferenças de vencimento de que trata o art. 22 da Lei nº 8.216, de 1991.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Por intermédio do Despacho acostado às fls. 705, a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Saúde solicita análise e pronunciamento acerca do pedido de reconsideração formulado pela CONDSEF quanto à revisão e manutenção de rubricas referentes à diferença de vencimentos decorrentes do enquadramento de que tratam a Lei nº 8.270, de 1991 e a Medida Provisória nº 386/2007.

2. Pela restituição dos autos à Coordenação de Gestão de Pessoas do Ministério da Saúde para que se pronuncie acerca do recurso administrativo posto em voga, nos termos do § 1º do art. 56 da Lei nº 9.784, de 1999.

ANÁLISE

3. Por meio do Despacho acostado às fls. 705, a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Saúde solicita análise e pronunciamento acerca do pedido de reconsideração formulado pela CONDSEF (fls. 677–691), contra sua decisão, exarada no DESPACHO/GAAVM-LRAV/DINOR/COLEP/CGESP/SAA/SE/MS/Nº 690/2012, acostada às fls. 665-668, *in verbis*:

8. De todo o exposto, submetemos à consideração superior, propondo o encaminhamento dos autos ao Sr. Subsecretário de Assuntos Administrativos, opinando:

8.1. Pelo não pagamento dos valores, ora proposto, referentes aos exercícios anteriores do período de 1995 a 2000, uma vez que contraria o entendimento já pacificado pelo TCU, órgão que detém competência constitucional para julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (CF, art. 71, inciso II);

8.2. Pela revisão do valor da rubrica “82572 DIF. REMUNER. ART. 2 MP386/2007”, para excluir os valores das rubricas “00492 GAE/GCT DIF. V ART. 7 L 8270/91” e que correspondia a rubrica “00490 DIF VENC ART 7 L 8270/91”, tomando como referência o mês de Dezembro de 2007, como expresso no artigo 2º da Lei nº 12.538/07, retrotranscrito.

4. Posteriormente, a COGEP/MP restituiu os autos à Coordenação de Legislação de Pessoal – COLEP/CGESP com pedido de reexame, tendo em vista “os encaminhamentos acordados em reunião, realizada em 27 de setembro de 2012, com representantes dos servidores da DATASUS e representante da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef) (...)”

5. Ato contínuo, a CONDSEF protocolou o documento intitulado REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 25000.02177/2004-16, de 5 de novembro de 2012, fls. 677-69, no qual, após apresentar suas alegações, requereu:

Ante o exposto, a CONDSEF requer:

a) conhecimento e provimento do presente Pedido de Reconsideração para fins de modificar o entendimento, afastando o DESPACHO/GAAVM-LRAV/DINOR/COLEP/CGESP/SAA/SE/MS/Nº 690/2012.

b) determinar o pagamento da diferença dos valores ora propostos, uma vez que o parecer Ilmo Advogado da União lotado na Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde em seu parecer de fls. 535/573, dos Termos de Compromisso firmado entre a SRH/MPOG, Órgão Central do SIPEC, a CGRM/MS (atual CGESP/MS), e a entidade representativa de classe dos servidores do DATASUS, da E.M.I. nº 00169/2007/MP/MJ/MS, de toda a legislação aplicável a matéria e jurisprudência da época, não devendo ser acatada eventuais e posteriores modificações de pronunciamento.

c) suspender imediatamente a revisão do valor da rubrica “82572 DIF. REMUNER. ART. 2 MP 386/2007 e manter as rubricas “00492/GAE/GCT DIF. ART. 7 LEI 8270/91” e “ATS SOBRE DIF V ART 7 LEI 8270/94, uma vez que resta latente o direito dos servidores para tanto, diante da irredutibilidade de vencimentos/proventos, direito adquirido, ato jurídico perfeito e segurança jurídica.

d) encaminhamento do presente procedimento ao MPOG para análise e manifestação definitiva sobre a matéria.

6. Ao tomar conhecimento do pedido de reconsideração de sua decisão, exarada no DESPACHO/GAAVM-LRAV/DINOR/COLEP/CGESP/SAA/SE/MS/Nº 690/2012, a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Saúde se limitou a encaminhar o pleito a esta Secretaria de Gestão Pública em razão da “**complexidade da controvérsia estabelecida nos autos relacionados aos entendimentos conflitantes entre o PARECER/MP/CONJUR/MX/N. 0475-2.5/2001 e o Acórdão TCU nº. 1.164/2005 – Plenário (...)**”.

7. Verifica-se, das informações extraídas dos autos, que o pedido de reconsideração tem por objeto o teor do item “b” da Relação nº 15/2000, inserida na Ata nº 08/2000, originado a partir de apreciação da Prestação de Contas da Fundação

Nacional de Artes - Funarte/Minc, relativa ao exercício de 1997, pelo Tribunal de Contas da União – TCU que, dentre outras providências, fez a seguinte **determinação**:

“ b) seja determinado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Secretaria Federal de Controle que informem a este Tribunal, no prazo de sessenta dias, **sobre as providências adotadas visando ao ressarcimento das quantias indevidamente pagas quando da incidência da Gratificação de Atividade Executiva - GAE e do Adicional por Tempo de Serviço - ATS, sobre as diferenças de vencimento previstas no art. 22 da Lei n. 8.216/91**, conforme informado no Ofício n. 116/SEAP/99 de 05/03/99 (...).

8. Ao analisar o pleito, a Consultoria Jurídica desta Pasta exarou o PARECER/MP/CONJUR/MX/N. 0475-2.5/2001, no qual entendeu:

12. Conforme disposto no art. 1º da Lei Delegada nº 13, de 27 de agosto de 2001, a GAE é devida em valor calculado sobre o vencimento básico.

13. Da mesma forma o art. 67 da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, outrora revogado, estabelecia que o adicional por tempo de serviço é devido exclusivamente sobre o vencimento básico.

14. Daí não se pode olvidar da incidência da Gratificação de Atividade – GAE e Adicional de Tempo de Serviço sobre diferença de vencimento, que, repita-se, tem a mesma natureza jurídica do vencimento básico.

15. Posto isso, esta Consultoria conclui pela não procedência do pedido de restabelecimento da correlação, em termos percentuais, da “diferença de vencimentos” com o vencimento básico, decorrentes da aplicação do art. 2º da Lei nº 8.460, de 1992, **porém, entende serem devidos o Adicional por Tempo de Serviço e a Gratificação de Atividade – GAE, sobre a diferença de vencimentos, pelas razões já expostas.** (destacamos)

9. Ato contínuo, este Ministério interpôs recurso de reconsideração junto ao TCU contra a determinação constante no item “b” da Relação nº 15/2000 - Plenário – TCU inserida na Ata nº 08, de 21/3/2000, ao qual juntou cópia do parecer retromencionado.

10. Ao analisar referido recurso, o Tribunal de Contas da União entendeu ser equivocado o entendimento constante no Parecer da CONJUR acerca da legalidade da incidência da GAE e do ATS sobre diferença de vencimento e manteve a determinação objeto do pleito, conforme se pode observar do Acórdão TCU nº. 1.164/2005 – Plenário

(...)

13. Quanto à determinação contida na letra “b” da deliberação do TCU, referente ao ressarcimento das quantias pagas quando da incidência da Gratificação de Atividade Executiva - GAE e do Adicional por Tempo de Serviço - ATS, sobre as diferenças de vencimento previstas no art. 22 da Lei n. 8.216/91, o recorrente encaminhou uma cópia do Parecer/MP/CONJUR/MX/n. 0475-2.5/2001, segundo o qual a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e

Gestão, manifesta-se sobre a legalidade da incidência da Gratificação de Atividade Executiva e do Adicional por Tempo de Serviço sobre Diferença de Vencimentos.

(...)

6.7 No presente caso, verifica-se, também, que tanto a Gratificação por Atividade Executiva (GAE) quanto o extinto Adicional por Tempo de Serviço (ATS), previstos pelo art. 1.º da Lei Delegada n. 13/92 e pelo art. 67 da Lei n. 8.112/90, respectivamente, estabeleciam como base de cálculo somente o vencimento básico. Assim, conforme a análise anteriormente feita, não entendemos existir fundamento para inclusão da diferença de vencimentos do art. 22, parágrafo único, da Lei n. 8.216/91 nessas bases de cálculo **sendo, portanto, equivocada a afirmação contida no item 14 do Parecer/MP/CONJUR/MX/n. 0475-2.5/2001 (fls. 07, vol. 1).**

6.8 Em síntese, não-obstante a inequívoca natureza remuneratória da diferença de vencimentos resultante da Lei n. 8.216/91, entendemos que a mesma não possui natureza jurídica de vencimento básico, não podendo, por conseguinte, servir de base de cálculo para quaisquer outras vantagens que utilizem o vencimento básico para esse fim.

(...)

Voto do Ministro Relator

(...)

3. A primeira questão em apreço diz respeito ao entendimento deste Tribunal no sentido de que a Gratificação de Atividade Executiva - GAE e o Adicional por Tempo de Serviço - ATS não podem incidir sobre as diferenças de vencimento previstas no art. 22 da Lei nº 8.216/91. Ao constatar essa ocorrência irregular no exame da Prestação de Contas da FUNARTE, exercício de 1997, esta Corte de Contas, mediante determinação, fixou um prazo de sessenta dias para que o MPOG e a Secretaria Federal de Controle Interno informassem ao TCU sobre as providências adotadas com vistas ao ressarcimento das quantias indevidamente pagas.

4. O Secretário de Recursos Humanos do MPOG enviou cópia do Parecer emitido pela Consultoria Jurídica daquele Ministério sobre matéria análoga, de interesse dos servidores do DATASUS (Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde), no qual o Órgão Jurídico entende que as diferenças de vencimentos recebidas pelos mencionados servidores, decorrentes da reestruturação de suas tabelas ao serem incorporados ao quadro da Fundação Nacional da Saúde, têm a mesma natureza jurídica do vencimento básico. E, portanto, considera legal a incidência da GAE e do ATS sobre tais diferenças.

5. A interpretação jurídica dada ao assunto no Ministério do Planejamento vem demonstrar que a questão em destaque, durante um certo tempo, era polêmica, o que contribuiu para gerar deliberações divergentes nesta Corte de Contas e em outros Tribunais, no âmbito do Poder Judiciário. A polêmica existente decorria das dificuldades em se definir o que vinha a ser vencimento básico, tendo em vista o conceito restritivo insito na Lei nº 8.852/94 (art. 1º, inciso I, “a”), segundo o qual essa terminologia se refere tão-somente à retribuição prevista no art. 40 da Lei nº 8.112/90. O caput desse artigo dispõe que:

(...)

6. Hoje, todavia, depois de se submeter a estudos e análises profundas, que resultaram em deliberações uniformes adotadas por esta Casa e também em julgamentos do Judiciário com a mesma tendência interpretativa, a matéria já pode ser considerada pacífica, no tocante à não incidência da Gratificação de Atividade Executiva - GAE e do Adicional por Tempo de Serviço - ATS sobre as diferenças de vencimento previstas no art. 22 da Lei nº 8.216/91.

(...)

8. Em face do exposto, entendo que a determinação recorrida deverá ser mantida, nos seus exatos termos, de acordo com as manifestações nestes autos das Unidades Técnicas (6ª Secex e SERUR) e do Ministério Público - MP/TCU. (destacamos)

(...)

11. De posse desse entendimento, a extinta SRH/MP expediu o Ofício-Circular nº 03, de 2006, no qual determinou aos órgãos e entidades integrantes do SIPEC, o seguinte:

De acordo com entendimento do Tribunal de Contas da União-TCU, objeto do Acórdão nº 1.164/2005 – Sessão do Plenário de 17 de agosto de 2005, a **Gratificação de Atividade Executiva-GAE e o Adicional por Tempo de Serviço-ATS, previstos pelo art. 1º da Lei-Delegada nº 13, de 27 de agosto de 1992 e pelo art. 67 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, não podem incidir sobre as diferenças de vencimento do art. 22 da Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991.**

2. Os valores pagos em desacordo com a orientação ali contida, devem ser imediatamente corrigidos e ressarcidos ao erário, na forma do art. 46 da Lei nº 8.112, de 1990, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001.

3. As correções procedidas pelos órgãos e entidades integrantes do SIPEC, quando for o caso, devem ser comunicadas à Secretaria de Recursos Humanos/MP no prazo máximo de vinte dias a contar da publicação deste Ofício-Circular.

12. Posteriormente, a determinação do TCU, constante do Acórdão nº 1.164/2005 – Plenário, foi estendida às demais vantagens pecuniárias pagas a título de VPNI ou de diferença de entendimento, conforme disposto no Ofício-Circular nº 05/SRH/MP, de 21 de março de 2007:

De acordo com entendimento do Tribunal de Contas da União-TCU, objeto do Acórdão nº 1.164/2005 – Sessão do Plenário de 17 de agosto de 2005, a Gratificação de Atividade Executiva-GAE e o Adicional por Tempo de Serviço-ATS, previstos pelo art. 1º da Lei-Delegada nº 13, de 27 de agosto de 1992 e pelo art. 67 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, não podem incidir sobre as diferenças de vencimento do art. 22 da Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991.

2. Os valores pagos em desacordo com a orientação ali contida, devem ser imediatamente corrigidos e ressarcidos ao erário, na forma do art. 46 da Lei nº 8.112, de 1990, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001.

3. As correções procedidas pelos órgãos e entidades integrantes do SIPEC, quando for o caso, devem ser comunicadas à Secretaria de Recursos Humanos/MP no prazo máximo de vinte dias a contar da publicação deste Ofício-Circular.

13. À vista da determinação do TCU, as manifestações posteriores exaradas por esta Secretaria mantiveram o entendimento no sentido de que **a GAE e o ATS não**

incidem sobre as diferenças de vencimento de que trata o art. 22 da Lei nº 8.216, de 1991. Dentre estas podemos destacar a NOTA TÉCNICA Nº 707/2009/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 10 de dezembro de 2009, disponível para consulta, na íntegra, no seguinte endereço eletrônico: www.servidor.gov.br.

14. Portanto, a **não incidência da GAE e do ATS sobre diferença de vencimento** é matéria pacificada no âmbito do SIPEC, conforme determinado por aquela Corte de Contas no Acórdão nº 1.164/2005 – Sessão do Plenário de 17 de agosto de 2005.

15. Assim, diferente da conclusão apresentada pelo consulente, quando do envio dos autos a esta Secretaria, não há falar em controvérsia entre o PARECER/MP/CONJUR/MX/N. 0475-2.5/2001 e o Acórdão TCU nº. 1.164/2005 – Plenário e tampouco de dúvida jurídica, uma vez que o entendimento da CONJUR/MP, contrário à determinação constante do item “b” da Relação nº 15/2000 - Plenário – TCU inserida na Ata nº 08, de 21/3/2000, não foi acatado, conforme se verifica do Acórdão nº 1.164/2005 – Sessão do Plenário de 17 de agosto de 2005.

16. Ademais, ainda que houvesse controvérsia de entendimentos que ensejasse a solicitação de revisão dos pronunciamentos elaborados por este órgão central, o consulente somente poderia formular consulta se cumpridos os procedimentos estabelecidos no art. 12 da Orientação Normativa nº 7, de 2012:

Art.12. Somente caberá pedido de revisão por parte do órgão setorial acerca dos pronunciamentos exarados pelo órgão central quando a orientação for manifestamente contrária às normas que regem a matéria, **devendo ser indicada de forma expressa a contrariedade alegada.**

17. Por fim, no que concerne à solicitação da Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Saúde para que esta Divisão de Direitos, Vantagens, Licenças e Afastamentos – DILAF se pronuncie acerca do pedido de reconsideração interposto pelo requerente, é imperioso destacar que não compete a esta Coordenação-Geral de Aplicação das Normas a análise da presente solicitação, por se tratar de procedimento estranho às suas atribuições, tendo em vista que **a competência para analisar recursos de decisões administrativas é da autoridade que proferiu a decisão**, conforme disposto no § 1º do art. 56 da Lei nº 9.784, de 1999, *in verbis*:

Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

18. Diante disso, frise-se que esta Coordenação-Geral de Aplicação das Normas não se afigura instância recursal para analisar pedidos de reconsideração das decisões proferidas por órgãos ou entidades integrantes do SIPEC.

19. Diante das informações retromencionadas, submete-se os autos às instâncias superiores para que, se de acordo, restituir à Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Saúde para conhecimento e providências de sua alçada, reiterando que os autos somente poderão retornar a esta Secretaria de Gestão Pública se estritamente observados os termos da Orientação Normativa nº 7, de 2012, sob pena de sua restituição ao órgão.

À deliberação da Senhora Coordenadora-Geral.

Brasília, 05 de maio 2014.

CLEONICE SOUSA DE OLIVEIRA

Técnica da DILAF

MÁRCIA ALVES DE ASSIS

Chefe da Divisão de Direitos, Vantagens
Licenças e Afastamentos – DILAF

De acordo. À consideração do Senhor Diretor, para apreciação dos termos técnicos expostos e, se de acordo, restituir à Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Saúde.

Brasília, 05 de maio 2014.

ANA CRISTINA SÁ TELES D'AVILA
Coordenadora-Geral de Aplicação das Normas

De acordo. Restitua-se à Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Saúde, na forma proposta.

Brasília, 05 de maio 2014.

ROGÉRIO XAVIER ROCHA
Diretor do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal