

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão de Pessoas
Departamento de Legislação e Provimento de Pessoas
Coordenação-Geral de Normas de Empregados Públicos, Militares e Extintos Territórios

Nota Técnica nº 563/2016-MP

Assunto: Gratificação de Representação – Designação para empregado celetista.

Referência: Processo nº **08007.004916/2014-94**.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de expediente encaminhado pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça, por meio do DESPACHO nº 266/2014/AJ/CGRH/SPOA/SE/MJ (processo anexo nº 08007.006739/2014-81), tratando do assunto inserto no Despacho nº 192/2014/AJ/CGRH/SPOA/SE/MJ, cuja consulta foi realizada ao então Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal – DENOP/SEGEP/MP, atual Departamento de Legislação e Provimento de Pessoal da Secretaria de Gestão de Pessoas - DEPRO/SGP/MP, a respeito da natureza da Gratificação de Representação da Presidência da República – GR, de modo específico, questionando se esta se constitui, de fato, uma função gratificada, e como tal, não pode ser exercida por quem não seja servidor público estatutário.

ANÁLISE

2. No intuito de contextualizar os fatos, tem-se que o processo administrativo iniciou-se com o Despacho nº 192/2014/AJ/CGRH/SPOA/SE/MJ, por meio do qual a Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça solicitou à Consultoria Jurídica daquela Pasta Ministerial, e posteriormente, também, ao então DENOP, pronunciamento a respeito da natureza da Gratificação de Representação da Presidência da República, no concernente ao fato de constituir-se uma função gratificada e, como tal, não pode ser exercida por quem não seja servidor público estatutário, face o contido na Nota Técnica nº 563/2010/COGES/DENOP/SRH/MP.

3. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça expôs seu entendimento na forma que se pode ler da EMENTA do PARECER Nº 81/2014/CEP/CONJUR-MJ/CGU/AGU, incluso nos autos. Sem prejuízo disto, o submeteu ao crivo da Coordenação de Estudos e Pareceres/CONJUR-MJ/CGU/AGU:

I – A Gratificação de Representação da Presidência da República caracteriza-se como gratificação de serviço (*propter laborem*).

II – A Gratificação de Representação da Presidência da República não pode ser confundida com função de confiança ou cargo em comissão, uma vez que estas se destinam apenas às atribuições conforme determina o inciso V do art. 37 da Constituição Federal.

III- A GR não possui natureza de função de confiança, mas sim de gratificação paga para aqueles que se encontrem em exercício na Presidência da República, dentre outros órgãos especificamente previsto na Legislação.

(...)

4. Por seu turno a Coordenação de Estudos e Pareceres/CONJUR-MJ/CGU/AGU emitiu o DESPACHO nº 062/2014/CEP/CONJUR-MJ/CGU/AGU, fls. 10/12, o qual consignou a Gratificação de Representação da Presidência da República - GR de natureza *propter laborem* e devida aos servidores em exercício na Presidência da República. Portanto, deixou claro que não deve ser confundida com função de confiança, tampouco com cargo comissionado. Ademais, em contraposição ao manifestado anteriormente pela CONJUR/MJ constatou que a GR não deve ser interpretada como exclusiva de ocupante de cargo efetivo (servidor público estatutário) do quadro do próprio órgão ou entidade.

5. Dessa forma, a Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça mencionou o Parecer GQ – 146, da Advocacia Geral da União, aprovado pelo Presidente da República, o qual evidenciou que a GR pode ser ocupada tanto por servidores estatutários, quanto por celetistas, sugerindo, ao final, a remessa dos autos ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para proceder à análise de tal assertiva.

6. Em síntese, é o relatório.

7. Importante assinalar que a Nota Técnica nº 563/2010/COGES/DENOP/SRH/MP, já citada nestes autos e anexa às fls. 04/06, tratou de questão não relacionada ao tema posto, tanto é que se referiu, tão somente, acerca da impossibilidade da concessão da Função Gratificada ao empregado público celetista, em virtude do que dispõe o inciso V do art. 37 da Constituição Federal, a saber:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

8. Quanto ao PARECER Nº. AGU/WM-08/97 (Anexo ao Parecer GQ – 146) aprovado pelo Presidente da República, em 30 de março de 1998, citado na

consulta, de fato, ao examinar a incidência do cálculo da contribuição previdenciária e do valor do depósito para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço sobre a GR, percebida pelo exercício na antiga Secretaria de Planejamento da Presidência da República, deixou claro a permissibilidade, também, ao empregado público celetista. Veja-se alguns trechos do Parecer vinculante:

8. A gratificação de representação de gabinete era deferida com base no art. 145, IV, da Lei nº 1.711, de 1952, e, em consequência da implantação do Plano de Classificação de Cargos a que alude a Lei nº 5.645, de 1970, inseriu-se na ordem jurídica nova disciplina da matéria através do Decreto-lei n. 1.341, de 1974, alterado pelo de n. 1.352, de 1974.

(...)

11. Com a superveniência do Decreto-lei nº 1.341, de 1974, reafirmou-se expressamente o caráter indenizatório de que se reveste a gratificação de representação da espécie, assim definida no item II do Anexo II, **ipsis litteris**:

*“Indenização devida ao servidor pelos gastos decorrentes de representação social pelo exercício nos Gabinetes Civil e Militar e na **Secretaria de Planejamento da Presidência da República**; No gabinete do Serviço Nacional de Informações; na Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional; nos Gabinetes de Ministros de Estado, de Dirigentes de órgãos integrantes da Presidência da República e dos Secretários-Gerais dos Ministérios Civis.” (Destacou-se)*

14.(...)

a) (...)

O destinatário da norma é o servidor, vocábulo utilizado com acepção abrangente de quantos estivessem em exercício nos órgãos especificados, independentemente de regime jurídico, mesmo porque diferenciação desse matiz não seria jurídica ou judiciosa.

(...).

Demonstração inequívoca de que a gratificação de representação era percebida também pelo **pessoal trabalhista, a título de ressarcimento**, encontra-se consubstanciada no Decreto nº 77.242, de 1976, que regulamentou o deferimento da aludida indenização, **com fulcro, justamente, no Anexo II do Decreto-lei nº 1.341.**

c) (...)

Tendo em vista que se impunha a realização de gastos extraordinários com a representação social, proveniente do trabalho prestado no órgão requisitante, o Decreto-lei n. 1.341 contemplou o servidor com a indenização, denominada gratificação de representação de gabinete, reafirme-se de forma explícita e inequívoca. **É norma harmônica com a ordem jurídica constitucional e expressa a manifestação de poder que possuía o Estado para assim regular a matéria, não importando na adoção de regime de trabalho específico na empresa privada.** Ainda que assim não fosse, no Direito do Trabalho (rege a relação empregatícia no setor privado) prepondera a noção de que a indenização difere do salário. (destaquei)

9. Do exame da legislação que tratou da Gratificação de Representação de Gabinete – GR, Decreto nº 77.242, de 26/02/1976, constata-se ser uma *“indenização devida ao servidor pelos gastos decorrentes de representação social pelo exercício civil e Militar e na Secretaria de Planejamento da Presidência da República, no Serviço Nacional de Informações e Gabinetes de Ministros de Estados, de dirigentes de órgãos integrantes da Presidência da República e dos Secretários-Gerais de Ministérios”*. (item II do Anexo II do Decreto-lei nº 1.341, de 22/08/1974), bem como, *“... será concedida para indenizar as despesas de representação social...”* (Art. 1º do Decreto nº 77.242, de 26/02/1976, alterado pelo Decreto nº 84.152/79).

10. Todavia, o assunto em comento foi objeto de análise em diversas oportunidades, tanto pela extinta Secretaria de Recursos Humanos como pela

extinta Secretaria de Gestão Pública, restando, ainda, esclarecimentos a respeito da natureza jurídica da Gratificação de Representação, bem como se é devida também a empregados públicos.

11. Relevante dispor que em virtude de consulta originária da Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União Presidência da República (Documento nº 05100.007812/2014-85) ao então Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal - DENOP, firmou-se o atual entendimento, o qual apontou que o pagamento da Gratificação de Representação – GR *possui contornos de gratificação de serviço (propter laborem)* e não de natureza indenizatória. Entretanto, por meio da Nota Técnica nº 188/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, o assunto foi novamente submetido ao crivo da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – CONJUR/MP.

12. A CONJUR/MP emitiu pronunciamento por meio do PARECER n. 00739/2015/LBS/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 17 julho de 2015, com DESPACHO DE APROVAÇÃO DO COORDENADOR-GERAL de 20 de julho de 2015, e do DESPACHO DE APROVAÇÃO DO CONSULTOR JURÍDICO, de 13 de agosto de 2015, do qual se destacam os seguintes itens:

IV - Conquanto se presuma que a intenção legislativa na espécie tenha sido a de reparar eventuais prejuízos ou gastos decorrentes da atuação do agente público quando do exercício da representação de gabinete, a realidade nos mostra que a GR, analisada de maneira mais específica, não apresenta contornos reparatórios mas sim de *gratificação propter laborem*, como indicado acertadamente pelo órgão consultante (NOTA Técnica nº 188/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP).

(...)

VI - rejeita-se a conotação de função de confiança à Gratificação de Representação de Gabinete - GR, tendo em vista que o fato gerador desta não se relaciona com os pressupostos de pagamento comuns àquela. **Ademais disso, a GR pode ser conferida a empregados públicos, ou seja, a agentes que não ocupam cargo efetivo no âmbito da Administração, o que, de per si, demonstra a ausência de compatibilidade de seu regramento com o instituído para a função de confiança.** (Destacado)

VII - O PARECER Nº AGU/WM-08/97 (Anexo ao Parecer GQ-146), aprovado pelo Presidente da República em 30 de março de 1998 e, nesta condição, vinculante a toda a Administração Pública federal, atestou a natureza indenizatória da GR apenas de forma reflexa ou incidental. Malgrado a isso, **a Consultoria-Geral da União - CGU/AGU deve ser instada para pronunciamento acerca dos limites da referida manifestação na solução da presente controvérsia, ou, caso enta necessário, revisitar o entendimento ali expresso.** (Destacado)

(...)

13. Na sequência, o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria Geral da União, por meio da NOTA Nº 131/2015/DECOR/CGU/AGU, de 22 de setembro de 2015, aprovado pelo DESPACHO n.00368//2015/DECOR/CGU/AGU, de 30 de novembro de 2015, assim concluiu:

a) que assiste razão à CONJUR junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de que o Parecer AGU nº GQ - 146, de 1998, não tratou da natureza jurídica da gratificação de representação de

gabinete, respeitou a definição dada pelo Decreto-lei nº 1.341, de 1974, com força de lei:

b) pela ausência de controvérsia não há necessidade de se revisitar o entendimento ali consignado que tratou especificamente da incidência dos calculos previdenciários e depósitos do FGTS sobre a referida gratificação

c) pela devolução dos autos à CONJUR/MP, para conhecimento.

14. O Consultor-Geral da União, por meio do DESPACHO n. 00013/2016/CGU/AGU, de 11 de fevereiro de 2016, manteve o entendimento do PARECER n. 00739/2015/LBS/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, inclusive no sentido de negar à GR natureza indenizatória ou de rejeitar a conotação de confiança a ela, não havendo necessidade de revisitar o Parecer AGU n. GQ-146, de 1998.

15. Após a emissão da NOTA Nº 131/2015/DECOR/CGU/AGU, novamente o assunto veio à tona por intermédio do PARECER nº 374/2016/EF/CGJRH/CONJUR/MP/CGU/AGU, da CONJUR/MP, o qual alegou subsistir dúvidas quanto a natureza jurídica da GR, razão pela qual submeteu a matéria novamente ao crivo da Consultoria Geral da União.

16. Destarte, o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União, por meio da NOTA Nº 00077/2016/DECOR/CGU/AGU, de 26 de agosto de 2016, opinou pela manutenção do entendimento constante na NOTA Nº 131/2015/DECOR/CGU/AGU, devidamente aprovada pelo Consultor-Geral da União, que nega à GR natureza indenizatória e rejeita sua conotação de função de confiança.

17. Cumpre informar que a suprarreferida NOTA Nº 00077/2016/DECOR/CGU/AGU, foi aprovada por meio do DESPACHO n. 00278/2016/DECOR/CGU/AGU, de 29 de agosto de 2016, do Diretor do DECOR/CGU/AGU, acatado pela CONJUR/MP, por meio da COTA n. 1454/2016/JNS/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 14 de outubro de 2016.

18. Ressalte-se, ainda, que da análise do processo nº 05100.202336/20115-95, originário da Presidência da República, a CONJUR/MP emitiu o PARECER n. 00680/2017/EMS/CONJUR-MP/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 01336/2017/CONJUR-MP/CGU/AGU e pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 01362/2017/CONJUR-MP/CGU/AGU, cuja conclusão consta a seguir:

25 . Ante o exposto, passa-se a responder conclusiva e sinteticamente aos questionamentos realizados:

1) Esclarecer a Natureza da Gratificação de Representação (se é parcela indenizatória, função comissionada ou gratificação *propter laborem*), em face da divergência contida nas Orientações presentes na Nota Técnica nº 764/2009/COGES/DENOP/SRH/MP, na Nota Técnica nº 655/COGES MP, e na Nota Informativa nº 543/2013/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP;

Resposta: Conforme já assentado por esta CONJUR/MP, em manifestação chancelada pelo DECOR/CGU, a Gratificação de Representação (GR) tem natureza de gratificação *propter laborem*.

2) se, é possível a concessão de Gratificação de Representação de Gabinete a GR, a servidores remunerados por subsídio;

Resposta: Não. O pagamento da GR mostra-se incompatível com o regime remuneratório do subsídio.

3) se, é possível a concessão da Gratificação de Representação a empregados públicos; e

Resposta: Sim, a GR pode ser paga a empregados públicos da Administração Direta e Indireta, desde que em exercício nos órgãos a que alude o art. 1º do Decreto n. 77.242/1976.

4) se da análise dos itens anteriores entender-se pela impossibilidade de concessão de GR a empregados públicos e também servidores remunerados por subsídio, quais efeitos financeiros decorreriam de tal entendimento, para os empregados públicos e servidores remunerados por subsídio que atualmente percebem a referida GR

Resposta: Questão prejudicada em relação aos empregados públicos. No que toca aos servidores remunerados por subsídio, os valores já recebidos não são repetíveis, em obediência ao enunciado n. 34 da Súmula da AGU. Além disso, a supressão de tal verba depende de instauração de processo administrativo com observância do contraditório e da ampla defesa.

19. Tendo em vista a uniformização da matéria pela CGU/AGU, restou claro que:

- o PARECER Nº. AGU/WM-08/97 (Anexo ao Parecer GQ – 146), vinculante, não tratou da natureza jurídica da GR, corroborou a definição dada pelo Decreto-lei nº 1.341, de 1974, com força de lei;
- pela ausência de controvérsia não há necessidade de se revisitar o PARECER Nº. AGU/WM-08/97 (Anexo ao Parecer GQ – 146) que tratou especificamente da incidência dos cálculos previdenciários e depósito do FGTS sobre a GR;
- prevalece o entendimento do Parecer n. 0739/2015/LSB/CGRH/CONJUR/MP/CGU-AGU, no sentido de negar à GR natureza indenizatória e rejeitar a conotação de função de confiança a ela;
- o direito ao recebimento da GR se caracteriza em acréscimo remuneratório por desempenho de serviços executados em condições diferenciadas ou em lotações determinadas por lei ou em regulamento, pelo agente público, **seja estatutário ou celetista**; conforme assinalado no Parecer n. 0739/2015/LSB/CGRH/CONJUR/MP/CGU-AGU, nesses termos: "presta-se, ainda, como um *plus* em face de certas situações que podem exigir maior comprometimento funcional ou direcionamento de esforços do beneficiário, inclusive econômicos, como tipicamente se dá com as gratificações de serviço ou *propter laborem*."

CONCLUSÃO

20. Por todo o exposto, em consonância com o Parecer nº. AGU/WM-08/97

(Anexo ao Parecer GQ – 146), e tendo em vista a manifestação da CGU/AGU mencionada nos autos (Parecer n. 0739/2015/LSB/CGRH/CONJUR/MP/CGU-AGU), devidamente aprovada pela Consultoria Geral da União, conclui-se que a GR, por não ter natureza jurídica de Função de Confiança, pode ser conferida a servidores estatutários e celetistas.

21. Com tais esclarecimentos, propõe-se o retorno dos autos à Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça, para as providências de sua alçada.

Ao exame do Senhor Coordenador-Geral de Normas de Empregados Públicos, Militares e Extintos Territórios.

EMERÍUDA B. BORGES DE LIMA
Matricula 0659590

MARIANA C. MALDI E SOUZA
Chefe da Divisão de Normas de Empregados Públicos

Aprovo. Encaminhem-se os autos à Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça, conforme proposto.

JOÃO CÂNDIDO DE ARRUDA FALCÃO
Coordenador-Geral de Normas de Empregados Públicos, Militares e Extintos Territórios.



Documento assinado eletronicamente por **João Cândido de Arruda Falcão, Coordenador-Geral de Normas de Empregados Públicos, Militares e Extintos Territórios**, em 27/06/2017, às 10:56.



Documento assinado eletronicamente por **MARIANA CORREA MALDI E SOUZA, Chefe de Divisão**, em 27/06/2017, às 11:44.



Documento assinado eletronicamente por **EMERIUDA BARBOSA BORGES DE LIMA, Analista**, em 27/06/2017, às 14:49.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
[<https://seimp.planejamento.gov.br/conferir>], informando o código verificador **1251885** e o
código CRC **EFEF59AE**.
