AÇÃO RESCISÓRIA Nº 6.436 - DF (2019/0093684-0)

AUTOR : UNIÃO
PROCURADORES : ANA KARENINA SILVA RAMALHO DUARTE - RN003329
CLÓVIS DOS SANTOS ANDRADE - PE035982
PRISCILLA ROLIM DE ALMEIDA - CE020144
RÉU : SINDIFISCO NACIONAL - SIND. NAC. DOS AUD. FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

DECISÃO

A presente ação rescisória foi ajuizada pela União, com fundamento no artigo 966, inciso V, e 300 do Código de Processo Civil, visando rescindir acórdão lavrado nos autos do Recurso Especial nº 1.585.353/DF (2016/0041706-8).

Na origem, trata-se de ação ordinária na qual o Sindicato autor substituiu um conjunto de associados, Auditores Fiscais da Receita Federal, alegando que estes foram prejudicados, conforme consta no relato na exordial da ação originária (REsp 1.585.353/DF), *verbis* (fl. 4, do REsp originário):

> A GDAT - Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária, instituída pela Medida Provisória nº 1.915, de 29 de junho de 1999 (convertida na Lei nº 10.593, de 2002) era atribuída em virtude de efetivo desempenho do servidor, bem como de metas de arrecadação fixadas e resultados de fiscalização (com essa última lei) em percentuais de ate 25% incidentes sobre o maior vencimento básico do cargo ocupado [e] de até 30% incidente sobre o vencimento básico do servidor, aplicando-se igual procedimento às aposentadorias e pensões.
>
> Com a edição da Lei 10.910, de 2004, a GDAT foi denominada como GAT e passou a ser paga independente do cumprimento de metas. Em substituição, criou-se a GIFA - Gratificação de Incremento da Fiscalização e Arrecadação, condicionada ao cumprimento de metas de arrecadação.
>
> Reforçando ainda mais a tese aqui defendida, com a edição da MP-302, convertida pela Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, a GAT passa a ser paga em parcela única, ou seja, o equivalente a 75% por cento do vencimento básico, proventos e pensões dos substituídos.
>
> Cristalina está a intenção trazida pela lei que modifica a natureza jurídica da GAT, deixando de ser vista como vantagem e passa a ser tratada como vencimento básico. É o que se pleiteia na presente ação.

Em primeiro grau, o Juízo da 15ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal julgou os pedidos improcedentes, com base nos seguintes fundamentos (fls. 702-703, do processo originário conexo):

> Dispunha a Lei n.10.910/2004 sobre a GAT antes da alteração promovida pela Medida Provisória n° 440/2008, da seguinte maneira:

> Art. 3o A Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária - GDAT de que trata o art. Í5 da Lei no 10.593, de 6 de dezembro de 2002, devida aos integrantes das carreiras de Auditoria da Receita Federal, Auditoria-Fiscal da Previdência Social e Auditoria-Fiscal do Trabalho, é transformada em Gratificação de Atividade Tributária - GAT, em valor equivalente ao somatório de: (Vide Medida Provisória n° 302, de 2006)
>
> I - 30% (trinta por cento), incidente sobre o vencimento básico do servidor; e
>
> II - 25% (vinte e cinco por cento), incidente sobre o maior vencimento básico do cargo por ele ocupado.
>
> Parágrafo único. Aplica-se a GAT às aposentadorias e às pensões.
>
> Art. 3o A Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária - GDAT de que trata o art. 15 da Lei n° 10.593, de 6 de dezembro de 2002, devida aos integrantes das Carreiras de Auditoria da Receita Federa, Auditoria-Fiscal da Previdência Social e Auditoria-Fiscal do Trabalho, é transformada em Gratificação de Atividade Tributária - GAT, em valor equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) do vencimento básico do servidor. (Redação dada pela Lei n° 11.356, de 2006)
>
> Art. 3o A Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária - GDAT de que trata o art. 15 da Lei no 10.593, de 6 de dezembro de 2002, devida aos integrantes das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, é transformada em Gratificação de Atividade Tributária - GAT, em valor equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) do vencimento básico do servidor.(Redação dada pela Lei n° 11.457, de 2007) (Revogado pela medida provisória n° 440, de 2008) (Revogado pela Lei n° 11.890, de 2008)

Ao contrário do pretendido pela autora, a GAT, sucessora da GDAT, é apenas uma gratificação a ser somada aos vencimentos (*lato sensu*) dos filiados da autora, como esclarecido no art. 2º-B da Lei n. 10.910/2008, incluído pela Lei n. 11.980/2008:

> Art. 2º-B. Estão compreendidas no subsídio e não são mais devidas aos titulares dos cargos a que se refere o art.1o desta Lei, a partir de 1o de julho de 2008, as seguintes espécies remuneratórias:
>
> I - Vencimento Básico;
>
> II - Gratificação de Atividade Tributária - GAT, de que trata o art. 3o desta Lei;
>
> III. Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação - GIFA, de que trata o art. 4o desta Lei; e
>
> IV - Vantagem Pecuniária Individual - VPI, de que trata a Lei no, 10.698, de 2 de julho de 2003.
>
> Art. 2º-C. Além das parcelas e vantagens de que trata o

> art. 2º-B desta Lei, não são devidas aos titulares dos cargos a que se refere o art. lo desta Lei, a partir, de 1o de julho de 2008, as seguintes espécies remuneratórias:
>
> I - vantagens pessoais e Vantagens Pessoais Nominalmente Identificadas, - VPNI, de qualquer origem e natureza;
>
> II - diferenças individuais e resíduos, de qualquer origem e natureza;
>
> III - valores incorporados à remuneração decorrentes do exercício de função de direção, chefia ou assessoramento ou de cargo de provimento em comissão;
>
> IV - valores incorporados à remuneração referentes a quintos ou décimos;
>
> V - valores incorporados à remuneração a título de adicional por tempo de serviço;
>
> VI - vantagens incorporadas aos proventos ou pensões por força dos arts. 180 e 184 da Lei no 1.711, de 28 de outubro de 1952, e dos arts. 192 e 193 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990;
>
> VII - abonos;
>
> VIII - valores pagos a titulo de representação;
>
> IX - adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas;
>
> X - adicional noturno;
>
> XI - adicional pela prestação de serviço extraordinário; e
>
> XII - outras gratificações e adicionais, de qualquer origem e natureza, que não estejam explicitamente mencionados no art. 2o-E.
>
> Vê-se também que a norma de regência da GAT não determina a incidência dessa gratificação sobre qualquer outra rubrica formadora dos vencimentos dos auditores, não se havendo de falar de sua repercussão no cálculo de outras parcelas de remuneratórias dos auditores fiscais.
>
> Portanto, não há qualquer amparo legal para o pleito da autora.

Irresignados, os réus interpuseram apelação, a qual foi desprovida pelo TRF da 1ª Região, conforme a seguinte ementa, *verbis* (fl. 814 do processo originário):

> ADMINISTRATIVO. SERVIDOR. GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE TRIBUTÁRIA - GAT. INCORPORAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PARCELA AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PARCELA REMUNERATÓRIA INTEGRANTE DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES. DISTINÇÃO EM RELAÇÃO AO VENCIMENTO BÁSICO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. PRECEDENTES.
>
> 1. Alegando que a parcela denominada GAT - Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária criada pela Lei n° 10.910/04 tem a natureza de vencimento básico, não obstante a sua classificação como gratificação, postula o sindicato autor a incorporação dela em favor de seus associados, daí derivando todas as conseqüências juridicamente admitidas.
>
> 2. A pretensão, contudo, não pode ser acolhida, porque a GAT é

> uma gratificação de natureza geral, idêntica a tantas outras pagas aos servidores dos três poderes da União, que possui distinção legal em relação ao vencimento básico dos servidores, na forma do art. 1º, II, da Lei n° 8.852/94.
>
> 3. Lado outro, a incorporação de parcela remuneratória pelos servidores, de forma a tomá-la definitiva, desafia expressa previsão legal que autorize esse procedimento.
>
> 4. Há mais, a instituição do regime de subsídios para os substituídos pelo sindicato autor, implica a absorção de todas as parcelas anteriormente pagas, incorporadas ou não, devendo-se observar, tão somente, o princípio da irredutibilidade remuneratória.
>
> 5. Apelação desprovida.

E, ainda, em sede de embargos de declaração rejeitados, conforme a ementa, *verbis* (fl. 899, do processo originário):

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR. GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE TRIBUTÁRIA - GAT. INCORPORAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO INEXISTENTES. INCONFORMISMO DA PARTE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.
>
> 1. Consta textualmente do acórdão embargado que a GAT é uma gratificação de natureza geral, idêntica a tantas outras pagas aos servidores dos três poderes da União, que possui distinção legal em relação ao vencimento básico dos servidores, na forma do art. 1º, II, da Lei n° 8.852/94.
>
> 2. Consta ainda que a incorporação de parcela remuneratória pelos servidores, de forma a torná-la definitiva, desafia expressa previsão legal que autorize esse procedimento.
>
> 3. Assim, não há contradição ou omissão a ser saneada, mas simples irresignação com a diretriz conferida ao feito, fato que revela a imprestabilidade dos aclaratórios em apreço para o fim neles verdadeiramente colimado.
>
> 4. Embargos de declaração rejeitados.

Os réus interpuseram recurso especial, o qual foi provido em decisão monocrática de reconsideração exarada pelo e. Ministro Relator, Napoleão Nunes Maia Filho.

Eis, os principais pontos da decisão rescindenda:

> 4. A insurgência prospera, melhor analisando os autos, verifica-se que o feito pode ser julgado nesta Corte.
>
> (...)
>
> 5. Como visto, o Sindicato sustenta que a GAT, embora denominada como gratificação, ostenta natureza jurídica de vencimento básico, razão pela qual é cabível sua incorporação no vencimento básico e consequentes reflexos sobre as demais rubricas. Defende, por fim, que com a mudança do sistema remuneratório através do regime de subsídio decorrente da Lei 11.890/2008, a GAT é devida desde a sua criação pela Lei 10.910/2004 até a sua extinção pela Lei 11.890/2008.
>
> 6. De fato, a Lei 10.910/2004, que reestruturou a carreira dos Auditores da Receita Federal e das Auditorias-Fiscais da Previdência Social e

do Trabalho, em sua redação original, assim estabeleceu:

> Art. 3o A Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária - GDAT de que trata o art. 15 da Lei no 10.593, de 6 de dezembro de 2002, devida aos integrantes das carreiras de Auditoria da Receita Federal, Auditoria-Fiscal da Previdência Social e Auditoria-Fiscal do Trabalho, é transformada em Gratificação de Atividade Tributária - GAT, em valor equivalente ao somatório de:
>
> [*omissis*]
>
> Parágrafo único. Aplica-se a GAT às aposentadorias e às pensões.

7. Incontroverso, assim, que havia expressa determinação legal para que a GAT fosse aplicada às aposentadorias e pensões, o que lhe confere caráter geral, uma vez que seu pagamento não estaria associado a avaliação de desempenho institucional ou individual. O acórdão é claro ao reconhecer tal situação (...)

8. Desta forma, embora a rubrica seja denominada gratificação, inafastável o reconhecimento de seu caráter genérico, a partir do momento que passou a ser concedida a todos os Servidores, e não especificamente aos Servidores que exerciam determinada função, cujo desempenho era perfeitamente computável, o que torna possível o reconhecimento da sua natureza jurídica de vencimento.

9. Ilustrativamente colacionam-se os seguintes julgados que afirmam a natureza vencimental de gratificações pagas de forma indistinta a todos os Servidores, ativos ou inativos:

> DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. SUDENE. EXTINÇÃO. REDISTRIBUIÇÃO. GRATIFICAÇÃO. DECRETO-LEI 2.374/87. SUPRESSÃO. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO.
>
> 1. A gratificação instituída pelo Decreto-Lei 2.374/87 possui natureza genérica, porquanto foi concedida indistintamente a todos os servidores da extinta Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, inclusive àqueles investidos nas funções de confiança, integrando, portanto, seus vencimentos, não podendo ser suprimida pelo fato de os servidores terem sido redistribuídos para outros órgãos da Administração Federal. Inteligência dos arts. 1º e 2º do Decreto-Lei 2.374/87 c/c o 37, II, da Lei 8.112/90 e 37, XV, da Constituição Federal.
>
> 2. Agravo regimental não provido
>
> (AgRg no REsp. 1.353.490/PB, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 25.2.2013).

10. Nestes termos, se a única exigência para a percepção da gratificação é a existência de vínculo estatutário, independente do nome que se atribua à rubrica não há como não reconhecer seu natureza de vencimento da parcela, o que garante seu pagamento até o advento da Lei 11.890/2008, que mudou o sistema remuneratório através do regime de subsídio.

11. Insta destacar que não há que se falar em incidência da Súmula

> 7/STJ, uma vez que, embora tenha negado a pretensão autoral, o acórdão recorrido deixa claramente consignado, como se lê no trecho acima transcrito, que a gratificação é genérica, integrando, assim, o conceito de vencimento.
>
> 12. Ante o exposto, em juízo de retratação, dá-se provimento ao Recurso Especial para reconhecer devido o pagamento da GAT desde sua criação pela Lei 10.910/2004 até sua extinção pela Lei 11.890/2008.

Aduz a União, na exordial da presente rescisória, que houve manifesta violação a norma jurídica, na medida em que: (fl. 7)

> (...) *o Douto Ministro Relator partiu da premissa de que a GAT é gratificação geral – posto que paga independentemente do desempenho funcional do servidor, sendo devida inclusive, por expressa previsão legal, também a pensionistas e inativos – para concluir que ela integra o vencimento básico do servidor. Abriu, assim, espaço para que a vantagem integre também a base de cálculo de todas as parcelas incidentes sobre o vencimento básico.*

E, assim o fazendo, ignorou:

> (...) *a clara distinção feita pela legislação pátria entre os conceitos de "vencimento básico", "vencimentos" e "remuneração", que fica bem patente a partir da análise do art. 1º da Lei 8.852/94:*
>
> > Art. 1º Para os efeitos desta Lei, a retribuição pecuniária devida na administração pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União compreende:
> >
> > I - **como vencimento básico:**
> >
> > a) **a retribuição a que se refere o art. 40 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, devida pelo efetivo exercício do cargo, para os servidores civis por ela regidos;**
> >
> > b) revogado;
> >
> > c) o salário básico estipulado em planos ou tabelas de retribuição ou nos contratos de trabalho, convenções, acordos ou dissídios coletivos, para os empregados de empresas públicas, de sociedades de economia mista, de suas subsidiárias, controladas ou coligadas, ou de quaisquer empresas ou entidades de cujo capital ou patrimônio o poder público tenha o controle direto ou indireto, inclusive em virtude de incorporação ao patrimônio público;
> >
> > II - **como vencimentos, a soma do vencimento básico com as vantagens permanentes relativas ao cargo, emprego, posto ou graduação;**
> >
> > III - **como remuneração, a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, nestas compreendidas as relativas à natureza ou ao local de trabalho e a prevista no art. 62 da Lei nº 8.112, de 1990, ou outra paga sob o mesmo fundamento, sendo excluídas:**
> >
> > (...)

Em acréscimo, eis o que dispõem os artigos 40 e 41 da Lei 8.112/90:

> Art. 40. Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei.
>
> Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.

Pugnou, em preliminar, pela *concessão da tutela provisória de urgência para suspender imediatamente os pagamentos de quaisquer precatórios/RPVs expedidos em processos de execução da decisão rescindenda, até o desfecho da presente ação rescisória*.

É o relatório. Decido.

Para apreciação do pedido de concessão da medida liminar faz-se necessária a análise dos dois costumeiros requisitos centrais à tutela de urgência, quais sejam a plausibilidade dos fundamentos que ensejaram a proposição da ação rescisória (*fumus boni iuris)* e o perigo de lesão grave e de difícil reparação (*periculum in mora)*.

Resta configurado o perigo de lesão grave e de difícil reparação, na medida em que, há notícia nos autos de que ***já há requisições de pagamento expedidas em diversas lides,*** e, *se não for concedida a tutela provisória pretendida na presente rescisória, haverá pagamento de valores em razão de decisão judicial transitada em julgado, os quais serão irrepetíveis, já que a União, mesmo que venha a obter ao final do processo provimento favorável, não poderá reaver posteriormente os valores pagos equivocadamente, o que representará* ***um prejuízo quiçá bilionário e irreversível para o erário.*** (fls. 23-24)

Tal situação se verifica, de fato, pelos relatórios juntados aos autos – fornecidos pelas Procuradorias Regionais da União da 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões –, dando conta da já existência de dezenas de pleitos executórios, em montantes na casa dos milhões, cujo somatório bilionário se comprova.

No tocante à plausibilidade do direito (*fumus boni iuris*), não se pode ignorar, ainda que em juízo não exauriente inicial, a aparente violação literal à norma jurídica, na medida em que o julgado atribui natureza estranha àquela definida em lei, para valores remuneratórios distintos, unicamente em virtude da natureza genérica da gratificação em tela, que, em si mesma, não destoa das inúmeras gratificações que compõem a remuneração dos servidores públicos, não se confundindo com o vencimento básico que compõe a remuneração.

A reforçar, ainda, vê-se a plausibilidade da alegação de possível ocorrência de *bis in idem*, considerando que a gratificação que, em tese, passaria a integrar o vencimento básico é calculada justamente como um percentual desse mesmo vencimento básico, em forte indicação de

superposição de gratificações e outras vantagens pecuniárias pessoais de forma dúplice. Não é possível, portanto, afastar, de plano, a validade e a força dos argumentos trazidos na exordial.

Tem-se, portanto, forçoso reconhecer que há probabilidade de êxito na demanda após a análise mais aprofundada da *questio iuris*, que, nesta fase sumária, autoriza o reconhecimento da presença também do *fumus boni iuris*.

Ante o exposto, com fundamento nos termos do artigo 969, cumulado com o artigo 300 do Código de Processo Civil, **defiro o pedido de tutela de urgência** para suspender o levantamento ou pagamento de eventuais precatórios ou RPVs já expedidos, em quaisquer processos de execução decorrentes da decisão rescindenda, até a apreciação colegiada desta tutela provisória, pela 1ª Seção, à qual este Relator submeterá para referendo em momento oportuno (art. 34, VI do RI/STJ).

Oficie-se, pelo meio mais expedito, aos Tribunais Regionais Federais da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões, com cópia da presente decisão, para que comuniquem também às respectivas Seções e Subseções Judiciárias, a concessão do pedido de tutela de urgência para cumprimento.

Considerando o pedido específico da tutela de urgência e a relevância da matéria, nos termos do artigo 64, XIII do RI/STJ, remeta-se o processo ao Ministério Público Federal, para o abalizado parecer, sem prejuízo de nova manifestação após a contestação.

Após, retorne o processo concluso.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 09 de abril de 2019.

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
Relator