



RELATÓRIO

EXMO. SR. JUIZ FEDERAL RENATO MARTINS PRATES RELATOR CONVOCADO:

1. ASSINAGRO - ASSOCIACAO NACIONAL DOS ENGENHEIROS AGRONOMOS DO INCRA impetrou mandado de segurança coletivo contra ato do Presidente do INCRA objetivando garantir o pagamento da Gratificação de Desempenho de Atividade de Perito Federal Agrário – GDAPA, instituída pelo artigo 5º da Lei nº 10.550/02, aos servidores inativos e pensionistas, nos mesmos moldes que percebem os servidores da ativa.

2. Sustentou a impetrante, em síntese, a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 9º da Lei nº 10.550/02. Requereu que a referida gratificação seja calculada à base de cinquenta pontos, bem como o pagamento das diferenças decorrentes do cálculo da vantagem, desde 01.04.2002, acrescidos de juros e correção monetária.

3. A autoridade coatora prestou informações (fls. 64/72).

4. A MMª Juíza Federal da 6ª Vara/DF proferiu a sentença de fls. 125/133, denegando a segurança.

5. Em seu recurso de apelação a impetrante pugnou pela concessão da segurança, nos termos do pedido inicial (fls. 137/144).

6. O INCRA, em contrarrazões de fls. 148/156, pugnou pela manutenção da sentença.

7. O representante do Ministério Público Federal, nesta instância, opinou pela negativa de seguimento ao recurso (fl. 161)

8. Às fls. 277/281 restou suscitado o incidente de inconstitucionalidade perante a Colenda Corte Especial Judiciária deste Tribunal.

9. Após, retornaram os autos para o regular prosseguimento do julgado.

É o relatório.



VOTO

EXMO. SR. JUIZ FEDERAL RENATO MARTINS PRATES RELATOR CONVOCADO:

1. Trata-se de recurso de apelação interposto pela parte impetrante, insurgindo-se contra a sentença que denegou a segurança em ação mandamental objetivando a percepção da Gratificação de Desempenho de Atividade de Perito Federal Agrário - GDAPA, nas mesmas condições em que é paga aos Servidores em atividade.

2. Assiste razão aos recorrentes.

3. A Gratificação de Desempenho de Atividade de Perito Federal Agrário – GDAPA, em sua redação original (Lei 10.550/02), e posteriores alterações, no que interessa, restou assim prevista:

Art. 5º Fica instituída, a partir de 1º de abril de 2002, a Gratificação de Desempenho de Atividade de Perito Federal Agrário - GDAPA, devida aos servidores ocupantes dos cargos de Engenheiro Agrônomo, pertencentes ao Quadro de Pessoal do INCRA, que integrarem a Carreira de Perito Federal Agrário.

Art. 6º A gratificação instituída no art. 5º terá como limites:

I - máximo, cem pontos por servidor; e

II - mínimo, dez pontos por servidor, correspondendo cada ponto ao valor estabelecido no Anexo III.

II - mínimo, trinta pontos por servidor. **(Redação dada pela Medida Provisória nº 441, de 2008)**

II - mínimo, 30 (trinta) pontos por servidor. **(Redação dada pela Lei nº 11.907, de 2009)**

[...]

§ 9o As metas referentes à avaliação de desempenho institucional serão fixadas anualmente em ato do Presidente do INCRA. (Incluído pela Medida Provisória nº 441, de 2008)

§ 10. **Até que seja publicado o ato a que se refere o § 8o e processados os resultados da primeira avaliação individual e institucional considerando o disposto no § 2o, todos os servidores que fizerem jus à GDAPA** deverão percebê-la em valor correspondente à última pontuação que lhe foi atribuída e que serviu de base para a percepção da GDAPA multiplicada valor do ponto constante do Anexo III, conforme disposto no § 3o. (Incluído pela Medida Provisória nº 441, de 2008)

§ 11. **O resultado da primeira avaliação gera efeitos financeiros a partir da data de publicação do ato a que se refere o § 8o, devendo ser compensadas eventuais diferenças pagas a maior ou a menor.** (Incluído pela Medida Provisória nº 441, de 2008)

§ 11. **O resultado da primeira avaliação gera efeitos financeiros a partir da data de publicação do ato a que se refere o § 8o deste artigo, devendo ser compensadas eventuais diferenças pagas a maior ou a menor.** (Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009)

Art. 7º Ato do Poder Executivo disporá sobre os critérios gerais a serem observados para a realização das avaliações e do pagamento da gratificação, inclusive na hipótese de ocupação de cargos e funções de confiança . (Revogado pela Medida Provisória nº 431, de 2008)

Parágrafo único. Os critérios e procedimentos específicos de atribuição da GDAPA serão estabelecidos em ato do titular do INCRA. (Revogado pela Medida Provisória nº 431, de 2008) (Revogado pela Lei nº 11.784, de 2008)

Art. 12. **Até 31 de agosto de 2002 e até que sejam editados os atos referidos no art. 7º, a GDAPA será paga aos servidores ocupantes de cargos efetivos ou cargos e funções comissionadas e de confiança, que a ela fazem jus, nos valores correspondentes a cinqüenta pontos por servidor.** (Revogado pela Medida Provisória nº 431, de 2008)

(grifos nossos)

4. Para os aposentados e pensionistas, todavia, vejamos a previsão da referida lei:



Art. 9 A GDAPA integrará os proventos da aposentadoria e as pensões, de acordo com:

I - a média dos valores recebidos nos últimos sessenta meses; ou

II - o valor correspondente **a dez pontos**, quando percebida por período inferior a sessenta meses.

II - **o valor correspondente a 30 (trinta) pontos, quando percebida por período inferior a 60 (sessenta) meses.** (Redação dada pela Lei nº 11.034, de 2004)

II - quando percebida por período inferior a 60 (sessenta) meses: (Redação dada pela Lei nº 11,784, de 2008)

a) a partir de 1º de março de 2008, no valor correspondente **a 40% (quarenta por cento)** do valor máximo do respectivo nível; (Incluído pela Lei nº 11,784, de 2008)

b) a partir de 1º de janeiro de 2009, no valor correspondente **a 50% (cinquenta por cento)** do valor máximo do respectivo nível. (Incluído pela Lei nº 11,784, de 2008)

Parágrafo único. **Às aposentadorias e às pensões existentes quando da publicação desta Lei aplica-se o disposto no inciso II deste artigo.** (grifos nossos)

5. Infere-se dos dispositivos citados que a GDAPA foi instituída como uma gratificação de caráter variável, com o objetivo de estimular a eficiência dos servidores públicos. A Lei estabeleceu um mínimo de 10 pontos, e um máximo de 100 pontos, a serem conferidos aos servidores, de acordo com a avaliação coletiva e individual, com critérios próprios.

6. O artigo 12 da aludida Lei, determinava que até 31 de agosto de 2002, a gratificação seria paga com a referência de 50 pontos aos servidores da ativa. Verifica-se então, que neste período, não houve avaliação dos servidores, uma vez que a gratificação ainda não estava vinculada ao desempenho do servidor.

7. Em 08 de março de 2004 foi editado o Decreto nº. 5.009 que regulamenta a Gratificação de Desempenho de Atividade de Perito Federal Agrário - GDAPA, e dá outras providências, vejamos:

Art. 10. O ciclo de avaliação regular terá a duração de seis meses e ensejará o pagamento da GDAPA em valor calculado conforme disposto no art. 8º, por igual período, a partir do segundo mês subsequente ao término do ciclo.

Parágrafo único. Até o início dos efeitos financeiros do primeiro ciclo de avaliação, os servidores perceberão, a título de GDAPA, o valor correspondente a cinquenta pontos.

8. A situação permaneceu com o advento do Decreto 7.133/2010 (regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho):

Art. 1º Ficam aprovados, na forma deste Decreto, os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das seguintes gratificações de desempenho:

XIV - Gratificação de Desempenho de Atividade de Perito Federal Agrário - GDAPA, instituída pela Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, devida aos servidores ocupantes dos cargos de Engenheiro Agrônomo, pertencentes ao Quadro de Pessoal do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, que integrarem a Carreira de Perito Federal Agrário;

§ 5º Excepcionalmente, **no primeiro ciclo de avaliação implementado a partir da data de publicação deste Decreto**, os servidores de que tratam os §§ 3º e 4º serão avaliados apenas pela chefia imediata.

§ 4º **Até que sejam processados os resultados do primeiro ciclo de avaliação de desempenho, as gratificações de desempenho** serão pagas no valor correspondente a oitenta pontos, observados os respectivos níveis, classes e padrões, **exceto nos casos em que a legislação específica da gratificação dispuser de forma diversa.**

9. Ao negar aos aposentados e pensionistas o direito à percepção da gratificação guerreada, houve violação do artigo 40, § 8º, da CF/88 que previa, com a redação da época, a paridade entre os proventos de aposentadoria e pensões e a remuneração dos servidores em atividade (assegurada a eles até a promulgação da EC 41/2003).



10. Inexistia direito à equiparação absoluta entre servidores ativos, inativos e pensionistas, mas garantia-se a equivalência de vencimentos e vantagens quando se tratasse de verbas de caráter genérico e impessoal, não associadas ao exercício efetivo da função, de revisão geral da remuneração, como no caso, em que, apesar da previsão de critérios de avaliação, inexistente efetiva regulamentação da questão, com o pagamento uniforme a todos os servidores em atividade.

11. A questão posta nos presentes autos foi discutida na Seção da Corte Especial, ficando pacificado a partir de seu julgamento a inconstitucionalidade do art. 9º I e II, e parágrafo único da Medida Provisória n. 47, convertida na Lei n. 10.550/2002, com posterior redação dada pela MP 224/2004, convertida na Lei n. 11.034/2004 e posterior alteração promovida pela MP 431/2008, convertida na Lei 11.784/2008, limitando os efeitos aos beneficiários das exceções previstas no art. 7º da EC 41/2003 e no parágrafo único do art. 3º da EC 47/2005, quanto à paridade de vencimentos e proventos/pensões, e no art. 2º da EC 47/2005, no que diz com à paridade de vencimentos e proventos.

12. O aludido acórdão restou assim ementado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 9º, I E II E PARÁGRAFO ÚNICO, DA MEDIDA PROVISÓRIA 47/2002, CONVERTIDA NA LEI 10.550/2002 E POSTERIORES ALTERAÇÕES (MP 22/2004, CONVERTIDA NA LEI N. 11.034/2004 E MP 431/2008 CONVERTIDA NA LEI N. 11.784/2008) - GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE DE PERITO FEDERAL AGRÁRIO (GDAPA) - PARIDADE ENTRE SERVIDORES ATIVOS, APOSENTADOS E PENSIONISTAS - ART. 40, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, VIGENTE À ÉPOCA DA EDIÇÃO DA LEI 10.550/2002 - POSTERIOR TRATAMENTO DIFERENCIADO PELO ART. 7º DA EC 41/2003 E PELOS ARTS. 2º E 3º E SEU PARÁGRAFO ÚNICO DA EC 47/2005 - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA - LIMITADA ÀQUELES QUE TIVERAM ASSEGURADA A PARIDADE.

1. A Gratificação de Desempenho de Atividade de Perito Federal Agrário (GDAPA), instituída pela Medida Provisória n. 47/2002, posteriormente convertida na Lei n. 10.550/2002, é devida aos servidores ocupantes dos cargos de Engenheiro Agrônomo, pertencentes ao Quadro de Pessoal do INCRA, que integrarem a Carreira de Perito Federal Agrônomo (art. 5º). Por força do art. 9º, I e II e parágrafo único, referida gratificação foi estendida de forma diferenciada aos servidores inativos e pensionistas, bem como ao fixou valor indistintamente para todas as aposentadorias e pensões concedidas anteriormente à sua vigência, na forma em que disposto no art. 9º, I e II e seu parágrafo único. Esse artigo posteriormente alterado pela MP 224/2002, convertida na Lei 11.034/2004 e pela MP 431/2008, convertida na Lei 11.784/2008.

2. O art. 3º do Decreto 5.009/2004, que regulamentou essa Gratificação, prevê um caráter *pro labore faciendo* ao estabelecer que ela teria sido instituída com a finalidade incentivar a melhoria da qualidade e da produtividade nas ações do INCRA e para ser concedida de acordo com os resultados das avaliações de desempenho institucional e individual. A gratificação, todavia, está sendo concedida em patamar que atinge a todos que se encontram em atividade, sem fazer qualquer distinção ou exigir qualquer produtividade, relativamente ao período em que não houve avaliação. **Mesmo com a regulamentação, em 2004, ficou mantido no texto que os servidores perceberão, a título de GDAPA, o valor correspondente a cinquenta pontos, até o início dos efeitos financeiros do primeiro ciclo de avaliação. Situação mantida também pelo Decreto 7.133/2010, que revogou o Decreto 5009/2004.**

3. Há ainda determinação de extensão aos servidores cedidos para outros órgãos ou entidades do Governo Federal e àqueles requisitados pela Presidência ou Vice-Presidência da República, nos termos do art. 6º C, acrescentado pela MP 441, DE 29.08.2008, convertida na Lei 11.907, de 02.02.2009. Os servidores requisitados pela Presidência ou Vice-Presidência da República perceberão a GDAPA com base nas regras aplicáveis como se estivessem em efetivo exercício no INCRA e os cedidos para distintos órgãos ou entidades da União e investidos em cargos de Natureza Especial, de provimento em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, DAS-6, DAS-5, DAS-4 ou equivalentes, perceberão a GDAPA calculada com base no resultado da avaliação institucional do período.

4. **Ainda que referida gratificação tenha sido criada para ser uma gratificação pro labore faciendo, está sendo deferida a servidores da ativa de forma generalizada, sem**



qualquer critério de avaliação, de forma que há ofensa à paridade entre servidores ativos e inativos/pensionistas ao se estabelecer pontuação diversa para os aposentados e pensionistas, bem como ao fixar valor indistintamente para todas as aposentadorias e pensões concedidas anteriormente à vigência da referida Medida Provisória 47/2002, convertida na Lei 10.550/2002, na forma em que disposto no art. 9º, I e II e parágrafo único.

6. A Constituição Federal de 1988, no art. 40, § 8º, vigente à época da instituição da gratificação em questão, disciplinando o regime próprio de aposentadoria e pensões dos servidores públicos, assegurou, tanto em favor dos aposentados, como dos pensionistas, paridade de proventos/pensões com os vencimentos dos servidores da ativa. Diversas alterações foram introduzidas no sistema previdenciário brasileiro, de forma que essa paridade de vencimentos e proventos/pensões está hoje assegurada apenas àqueles protegidos pelo art. 7º da EC 41/2003 e pelo parágrafo único do art. 3º da EC 47/2005 (quanto à paridade de vencimentos e proventos/pensões) e pelo art. 2º da EC 47/2005 (quanto à paridade de vencimentos e proventos).

7. Reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 9º I e II, e parágrafo único da Medida Provisória n. 47, convertida na Lei n. 10.550/2002; com posterior redação dada pela MP 224/2004, convertida na Lei n. 11.034/2004 e posterior alteração promovida pela MP 431/2008, convertida na Lei 11.784/2008, limitando os efeitos aos beneficiários das exceções previstas no art. 7º da EC 41/2003 e no parágrafo único do art. 3º da EC 47/2005, quanto à paridade de vencimentos e proventos/pensões, e no art. 2º da EC 47/2005, no que diz com à paridade de vencimentos e proventos.

(INAMS 2004.34.00.047090-0/DF, Rel. Desembargador Federal José Amílcar Machado, Corte Especial, e-DJF1 p.2 de 06/05/2011) (negritei)

13. Nessa mesma linha de entendimento, colaciono os seguintes arestos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. INOCORRÊNCIA. SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO. GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE DE PERITO FEDERAL AGRÁRIO-GDAPA. VANTAGENS DE NATUREZA PRO LABORE. PREVISÃO LEGAL DE PERÍODOS EM QUE TAIS GRATIFICAÇÕES ASSUMIRAM CARÁTER DE VANTAGEM GENÉRICA. EXTENSÃO AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS.

1. Hipótese de ação ordinária em que se pleiteia a implementação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Perito Federal Agrário - GDAPA, instituída pela Lei 10.550/2002, desde abril de 2002 do mesmo modo que vem sendo pago aos servidores em atividade, bem como ao pagamento das diferenças das parcelas retroativas.

[...]

5. O raciocínio é simples e consiste no fato de que a GDAPA, assim como a GDATA e a GDASST, embora concebida para ser uma gratificação pro labore faciendo - ou seja, atribuída ao servidor individual e especificamente, em razão do seu desempenho, devidamente avaliado pela administração -, vem sendo recebida pelos servidores da ativa de forma generalizada, sem qualquer critério de avaliação do servidor, que a recebe exclusivamente pelo fato de ser servidor.

6. Precedentes: Segunda Turma, APELREEX 2913/PB, Relator: Des. JOANA CAROLINA LINS PEREIRA, julg. 27/01/09, publ. DJ: 18/02/2009, pág. 163, decisão unânime; Segunda Turma, AC 391031/CE, Relator: NAPOLEÃO MAIA FILHO, julg. 12/09/2006, publ. 25/10/2006, pág. 1141, decisão unânime.

7. Remessa Oficial e Apelação da União improvidas (AC 200783000079292, Desembargador Federal Francisco Barros Dias, TRF5 - Segunda Turma, DJ - Data::25/03/2009 - Página::372 - Nº::57.)

Administrativo. GDAPA. Inativo. **Direito à pontuação de cinquenta pontos.** Precedentes.

1. Disparidade de tratamento deferida aos servidores ativos e aos aposentados e pensionistas.

2. O Decreto 5.009/04, o qual regulamentou a vantagem, tampouco elidiu a diferença de tratamento conferida aos servidores pela gratificação.

3. Pagamento da GDAPA em cinquenta pontos e pagamento das diferenças desde a instituição da mesma, na aludida pontuação, com juros moratórios de meio por cento ao mês, a partir da citação e correção monetária.

(AC 200684000022231, Desembargador Federal Vladimir Carvalho, TRF5 - Terceira Turma, DJE - Data::19/02/2010 - Página::483.)



14. De tal sorte, os impetrantes beneficiários das exceções previstas no art. 7º da EC 41/2003 e no art. 2º e parágrafo único do art. 3º ambos da EC 47/2005, têm direito ao pagamento da GDAPA a partir do ajuizamento do *mandamus*, nos valores correspondentes a 50 (cinquenta) pontos, até o início dos efeitos financeiros do primeiro ciclo de avaliação, respeitada a irredutibilidade de proventos/pensões. Ressalva-se, ainda, a devida compensação de valores eventualmente já recebidos sob o mesmo título, bem como as alterações legislativas verificadas após o ajuizamento do *mandamus*, em obediência à paridade constitucional.

15. Os efeitos financeiros da concessão da segurança operam-se a partir da impetração. As prestações em atraso, a contar da impetração, devem ser pagas monetariamente corrigidas nos termos do Manual de Orientação de Procedimentos para os Cálculos na Justiça Federal.

16. Os juros de mora devem incidir no percentual de 0,5% (meio por cento) ao mês, a partir da notificação, nos termos do art. 1º-F da Lei 9.494/97, na redação dada pela MP 2.180-35/2001, e, a contar da vigência da Lei 11.960/2009, deverá incidir a taxa de juros da caderneta de poupança.

17. Honorários de sucumbência incabíveis na espécie (Súmulas 512 do Supremo Tribunal Federal e 105 do Superior Tribunal de Justiça) e (Inteligência do art. 25, da Lei 12.016/2009).

18. Ante o exposto, dou parcial provimento à apelação para reformar a sentença para conceder a segurança, determinando que o INCRA conceda a GDAPA aos servidores elencados nesta ação, nos termos do item 14, acrescidos dos consectários legais (itens 15 e 16).

É o voto.

**JUIZ FEDERAL RENATO MARTINS PRATES
RELATOR CONVOCADO**

