



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria e Estratégia da Representação Judicial
Coordenação-Geral da Representação Judicial da Fazenda Nacional
Coordenação de Consultoria Judicial

PARECER SEI Nº 5851/2021/ME

Documento protegido por sigilo profissional. Art. 133 da Constituição Federal. Art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.906, de 4 de julho 1994 (Estatuto da OAB). Art. 22 da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Art. 6º, inciso I, do Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012. Parecer PGFN/CJU/COJPN/Nº 2328/2013.

Contribuição Previdenciária. Servidor Público. Gratificação de Atividade de Segurança – GAS. Tema 1.11.6.1.17 da árvore de matérias do SAJ.

Aplicação da tese fixada no RE 593.098/SC (Tema 163/RG). Dispensa de contestar e recorrer, limitada ao período anterior à EC nº 41/2003.

Tema julgado em sede de representativo de controvérsia pela Turma Nacional de Unificação de Jurisprudência – TNU. Dispensa de contestar e recorrer limitada à competência dos JEFs.

Portaria PGFN 502/2016, art. 10. Portaria PGFN 985/2016, art. 2º, II. Lei 10.522, de 2002, art. 19, VI, “a”.

Processo SEI nº 10145.101318/2020-78

I

1. Trata-se de consulta encaminhada pela Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 4ª Região, nos termos do art. 2º-A, da Portaria PGFN 502/2016, na qual questiona a possibilidade de aplicação do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Tema 163 de Repercussão Geral, aos casos que questionam a incidência da contribuição previdenciária do servidor público (CPPS) sobre a Gratificação de Atividade de Segurança (GAS) instituída pela Lei 11.416/2006, que implementou novo plano de carreira do funcionalismo do Poder Judiciário da União.

2. Afirmando que a questão guarda similitude com a incidência da mesma contribuição sobre a verba denominada Adicional de Plantão Hospitalar - APH, tratada no Parecer 95/2019/CAT/PGACCAT/PGFN-ME, e questiona a possibilidade de extensão de seus efeitos também a GAS.

3. Em aditamento à consulta, informa que a matéria foi julgada pela Turma Nacional de Unificação de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais sob a sistemática repetitiva no PEDILEF 0000514-74.2018.4.01.4100/RO (Tema 257).

4. Informa que tem adotado as orientações desta Coordenação-Geral divulgadas por Mensagens Eletrônicas quanto à limitação do entendimento do Tema 163 aos servidores que ingressaram no serviço público até a edição da EC nº 41/2003. Afirma que, apesar dos esforços dispendidos, não tem obtido êxito junto aos Juizados Especiais Federais, o que tem acarretado a condenação da União em honorários sucumbenciais.

5. É a breve síntese da consulta. Passa-se ao exame.

II

6. No julgamento do Tema 163 de Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal definiu a tese de que *“não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade.’”*

7. É importante lembrar que, por ocasião da afetação, a matéria foi assim delimitada: *“a questão constitucional a ser resolvida consiste na incidência, ou não, de contribuição previdenciária sobre verbas percebidas por servidores públicos que não sejam incorporáveis aos seus proventos de aposentadoria. Cuida-se, assim, de questão afeta ao regime próprio de previdência dos servidores públicos”*^[1].

8. Também é importante recordar que desde a divulgação do resultado de julgamento do RE 593.098/SC (paradigma do Tema 163) dúvidas remanesciam quanto à limitação da aplicação da tese aos fatos geradores anteriores à EC nº 41/2003.

9. Em seguida, esta PGFN orientou por meio da MENSAGEM ELETRÔNICA PGFN/CRJ Nº 6/2019, para fins de aplicação da Portaria nº 502/2016, pela dispensa de contestar e recorrer nos casos em que se discuta a **“incidência de contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade, limitada a dispensa aos casos em que o servidor público federal ingressou anteriormente à EC nº 41/2003 e esteja sujeito à sistemática da paridade/integralidade, sem prejuízo das possibilidades de opção previstas na legislação (notadamente as contidas na Lei nº 10.887/04).”**

10. Enfim, a proposta encaminhada pela PRFN da 4ª Região, respaldada em orientações anteriores desta Coordenação-Geral, suscita:

“Sendo assim, nos termos das observações acima apresentadas, entendo que a dispensa referente ao Tema 163 do STF – em analogia às orientações que constam no item “1.11.6.1.15.” da lista do SAJ – no que se refere à não incidência de contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, deve ser observada no tocante aos valores pagos aos servidores do Poder Judiciário Federal a título de Gratificação de Atividade de Segurança – GAS -, instituída pelo artigo 17, da Lei 11.416/2006, apenas quanto aos servidores que ingressaram no serviço público até 31/12/2003, regidos pelo regime de previdência anterior à Emenda Constitucional 41/2003, nos termos previstos no art. 6º da referida Emenda.”

11. Apesar de precisa quanto ao marco temporal de aplicação do Tema 163 como fundamento de dispensa da defesa da tese de incidência da contribuição previdenciária das verbas não incorporáveis, no que diz respeito aos servidores ingressos a partir da vigência da EC nº 41/2003 faz-se necessário analisar a natureza da verba e as disposições da Lei nº 10.887/2004, notadamente as hipóteses de isenção nela previstas e de inclusões facultativas na base de cálculo da contribuição previdenciária (§§ 1º e 2º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004), pois a EC extinguiu o regime de paridade entre remuneração e proventos de aposentadoria.

12. A PRFN da 4ª Região questiona a extensão da dispensa conferida à incidência da CPPS sobre o APH à GAS, nos termos do que concluiu o Parecer 95/2019/CAT/PGACCAT/PGFN-ME, quanto aos efeitos gerais do Tema 163, de que “a tese fixada em repercussão geral no RE nº 593.608/SC apenas se aplica aos servidores ingressos no serviço público até a publicação da Emenda Constitucional nº 41/2003. Para

servidores ingressos após a publicação da referida Emenda Constitucional, a discussão a respeito de determinado valor reverter em benefício do contribuinte, para fins de compor ou não a base de cálculo da contribuição previdenciária, foi esvaziada, diante da redação do texto constitucional após a indigitada Emenda, e após o julgamento realizado pelo STF no Tema nº 163.”

13. Especificamente sobre o APH, o citado Parecer 95/2019/CAT/PGACCAT/PGFN-ME considera sua natureza equivalente, ainda que de forma não expressa, aos adicionais por serviço extraordinário e noturno, conforme já havia esclarecido o Parecer PGFN/CAT nº 167/2018. Por isso, conclui que não incide a contribuição previdenciária sobre **o APH para aqueles que ingressaram antes da EC nº 41/2003 em razão da aplicação do entendimento do Tema 163 de RG[2]. Orientações à defesa nesse sentido foram divulgadas pela ME PGFN/CRJ/COJUD nº 11/2020.**

14. Diferentemente do que argumentado pela PRFN da 4ª Região, tal entendimento não se aplica necessariamente à não incidência da contribuição sobre a GAS para o período posterior à EC nº 41/2003, pois, como já explicado, cada verba paga deve ser analisada em suas especificidades e o que se percebe de pronto, é que diferentemente do APH, **a GAS não corresponde aos adicionais de serviço extraordinário e noturno.**

15. Assim, para o caso específico da GAS, em razão dos requisitos específicos requeridos para seu recebimento pela Lei 11.416/2006[3], deve-se considerar dois pontos:

- 1) A aplicação do Tema 163 de RG para os que ingressaram no período anterior à vigência da EC nº 41/2003.
- 2) O julgamento do PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI (TURMA) 0000514-74.2018.4.01.4100/RO (Tema 257) e seus efeitos vinculantes no âmbito dos Juizados Especiais Federais.

16. A TNU delimitou a matéria nos seguintes termos:

“a questão que se desdobra no presente incidente diz respeito ao fato de ser ou não incorporável aos proventos do servidor a gratificação de atividade de segurança - GAS, onde ocorreu divergência de interpretação entre o julgado recorrido e os paradigmas apresentados. Para tanto, será necessário interpretar as Leis 10.887/04, 11.416/06 e a Portaria Conjunta n. 1/2007 do Conselho Nacional de Justiça, fazendo o devido cotejo com a tese do tema 163 do STF.

Diante desses contornos, da sensibilidade e multiplicidade possível, o Colegiado conheceu do incidente e o converteu em Representativo de Controvérsia, no intuito de solucionar o seguinte tema: **(i) se a gratificação de atividade de segurança - GAS é incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público que a receba; e (ii) se o seu pagamento é base de cálculo para incidência da contribuição previdenciária do regime próprio.”**

17. Fixando a seguinte tese: **"por ser *pro labore faciendo*, a gratificação de atividade de segurança - GAS, prevista na Lei nº 11.416/06, não incorpora aos proventos de aposentadoria do servidor público, de modo a não incidir contribuição previdenciária sobre seu valor no regime próprio".**

18. Segundo o voto condutor do acórdão, que resultou na fixação da tese acima, no contexto do julgamento do Tema nº 163 (RE 593.068/SC), o STF não tratou especificamente da verba em análise por demandar análise da legislação infraconstitucional, especificamente a Lei nº 10.887/04 e a lei que instituiu a GAS, Lei nº 11.416/2006, e a Portaria Conjunta CNJ 1/2007. Enfrentando especificamente o § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004, que define exclusões da base de cálculo da contribuição do plano de seguridade do servidor público, utilizou-se do seguinte raciocínio:

“É possível perceber pela natureza das parcelas excluídas o seu caráter transitório ou peculiar segundo as condições de trabalho, especificidades da função, produtividade e outros elementos que viabilizam uma descaracterização da objetividade no recolhimento. A tônica contributiva, no âmbito do funcionalismo, procura igualar os proventos de inatividade, tornando-os o mais próximo possível uns dos outros, de tal sorte que os servidores ativos tenham vantagens apropriadas ao seu esforço e especificidades laborais, as quais não serão integradas na inatividade. Justamente para permitir esse diferencial, consistente na melhor retribuição que viabilize e propicie maiores esforços pelo servidor, não sobrecarregando

posteriormente a folha de inativos, é que o próprio Governo propôs a retirada de tais verbas da base de cálculo das contribuições sociais.

(...)

É possível perceber desde logo que a natureza da gratificação por atividade de segurança tem íntima ligação com as diversas gratificações dispostas no §1º do art. 4º citado, as quais foram excluídas da base de cálculo das contribuições sociais. Será que o Legislador teria de prever e nominar cada uma delas para a referida exclusão? Ou a natureza e contextualização dessas verbas no ambiente do trabalho executado poderia evidenciar sua simetria e necessária exclusão?

Uma comparação da base de incidência em questão (art. 4º e seu §1º da Lei 10.887/04 referente ao regime próprio dos servidores) com a base de incidência do regime geral atribuído aos trabalhadores da iniciativa privada (art. 28 e seu §9º da Lei 8.212/91) vai evidenciar técnica de redação jurídica que não passa despercebida ao mais atento intérprete. Isso porque, nada obstante, enquanto naquele primeiro dispositivo as verbas excluídas da base de cálculo são exemplificativas, no segundo caso, vinculado ao regime geral, essas verbas excluídas da base de cálculo seriam taxativas aos olhos do Legislador.”

19. Em seguida, analisou a Lei nº 11.416/2006, que implementou novo plano de carreira do funcionalismo do Poder Judiciário da União em seu art. 17:

Art. 17. Fica instituída a Gratificação de Atividade de Segurança – GAS, devida exclusivamente aos ocupantes dos cargos de Analista Judiciário e de Técnico Judiciário referidos no § 2º do art. 4º desta Lei.

§ 1º A gratificação de que trata este artigo corresponde a 35% (trinta e cinco por cento) do vencimento básico do servidor.

§ 2º É vedada a percepção da gratificação prevista neste artigo pelo servidor designado para o exercício de função comissionada ou nomeado para cargo em comissão.

§ 3º É obrigatória a participação em programa de reciclagem anual, conforme disciplinado em regulamento, para o recebimento da gratificação prevista no caput deste artigo.

20. Bem como a regulamentação do dispositivo feita pela Portaria CNJ nº 1/2007:

Art. 1º A percepção da Gratificação de Atividade de Segurança - GAS é devida aos servidores ocupantes dos cargos de Analista Judiciário e de Técnico Judiciário – Área Administrativa de que trata o § 2º do art. 4º da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, cujas atribuições estejam relacionadas às funções de segurança, desde que no efetivo desempenho dessas atividades, conforme atribuições do cargo descritas em regulamento expedido pelos órgãos do Poder Judiciário da União, previstos no artigo 26 da referida lei, observado o que a respeito dispuser o regulamento do enquadramento.

[...]

Art. 3º É condição para continuidade da percepção da GAS a participação, com aproveitamento, em Programa de Reciclagem Anual, a ser oferecido pela Administração.

[...]

Art. 5º A gratificação integrará a remuneração contributiva utilizada para cálculo dos proventos de aposentadoria, nos termos do § 3º do art. 40 da Constituição Federal.

Art. 6º Não se aplica a regra de paridade constante do § 8º do art. 40 da Constituição Federal, em sua redação original, aos servidores abrangidos pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 31.12.2003, por se tratar de gratificação sujeita a atendimento de requisitos específicos, consoante o disposto no § 3º do art. 17 da Lei nº 11.416, de 2006.

21. Portanto, a TNU concluiu que, em razão de não incorporar aos proventos de aposentadoria e **“por se tratar de gratificação sujeita ao atendimento de requisitos específicos, denominada como pro labore faciendo”, a CPPS não incide sobre a GAS.**

22. O acórdão ressalva que, ao tempo em que a gratificação foi instituída (pela Lei nº 11.416/2006), o STF ainda não havia julgado o Tema 163, mas, que em razão da adoção do fundamento de decidir do julgado – ser a verba incorporável ou não aos proventos de aposentadoria – só é possível concluir que a incidência da contribuição *quebra o viés sinalagmático previsto pelo julgamento do Tema 163.*

Portanto, a TNU concluiu que não incide a CPPS sobre a GAS para os servidores ingressos antes da vigência da EC nº 41/2003 em razão de a verba não se incorporar aos proventos de aposentadoria.

23. Assim, **com fundamento nas razões de decidir do Tema 163 de RG, fica a isenção da GAS limitada aos servidores que ingressaram em período anterior à edição da EC nº 41/2003. Mas, com fundamento no Tema 257 da TNU, no âmbito dos JEFs, fica autorizada a dispensa, independentemente da data de ingresso**, nos termos do art. 2º, II, da Portaria PGFN nº 985/2016.

24. Em resumo, deve-se considerar que:

I - Aplica-se à incidência da CPPS sobre a GAS a dispensa fundamentada no Tema 163 de RG, **limitada aos casos em que o servidor público ingressou no serviço público antes da EC 41/2003**, sem prejuízo das possibilidades de opção previstas na legislação – em especial, as contidas na Lei 10.887/04.

II - No âmbito dos JEFs: considerando que a TNU firmou sua tese embasada na disciplina da Lei nº 10.887/04, pode-se concluir que é indiferente que o servidor tenha ingressado no serviço público sob a égide do regime da EC nº 41/2003 ou anterior, mas tal entendimento está **limitado à competência do Juizados Especiais Federais**.

III

25. Pois bem, conforme o acima disposto, **mantém-se a orientação quanto à dispensa de contestar e recorrer nos casos de incidência de contribuição previdenciária do servidor público (CPPS) sobre a Gratificação de Atividade de Segurança com fundamento no Tema 163 de Repercussão Geral nos limites do julgado – para os servidores que ingressaram no serviço público até a edição da EC nº 41/2003**.

26. Porém, **no âmbito dos Juizados Especiais Federais, a dispensa de contestar e recorrer é fundamentada no Tema 257**, proferido no PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI 0000514-74.2018.4.01.4100/RO, submetido ao rito repetitivo, nos termos do art. 2º, VII, da Portaria PGFN nº 985/2016 e do art. 10 da Portaria PGFN nº 502/2016, e **independentemente da data de ingresso no serviço público, se anterior ou não à EC nº 41/2003**.

Matéria: 1.II.6.1.17. Incidência de Contribuição Previdenciária sobre a Gratificação de Atividade de Segurança – GAS

Tema com dispensa de contestar e recorrer em razão da aplicação do entendimento do Tema 163 de repercussão geral, nos limites do julgado, ou seja, aos servidores que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003, sem prejuízo das possibilidades de opção previstas na legislação – em especial, as contidas na Lei 10.887/04

Tema com dispensa de contestar e recorrer no âmbito dos Juizados Especiais Federais, independente do ingresso anterior ou posterior à EC nº 41/2003, em razão do julgamento na TNU do PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI 0000514-74.2018.4.01.4100/RO, Tema 257, que fixou a tese por ser pro labore faciendo, a gratificação de atividade de segurança - GAS, prevista na Lei 11.416/06, não incorpora aos proventos de aposentadoria do servidor público, de modo a não incidir contribuição previdenciária sobre seu valor no regime próprio

Data de início da vigência da dispensa:

27. Caso aprovada, devolva-se este expediente à PRFN da 4ª Região.

28. Encaminhe-se à CASTJ para fins de atuação na matéria no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.
29. Encaminhe-se à CAT para ciência.
30. Ademais, propõe-se que sejam realizadas as alterações pertinentes na gestão de matérias no Sistema de Acompanhamento Judicial – SAJ, nos termos do quadro explicativo acima. Incluindo o quadro explicativo e as ME nº PGFN/CRJ 7/2019 e 2/2020 no item correspondente.
31. Por fim, sugere-se que o opinativo permaneça sob sigilo profissional, nos termos do Parecer PGFN/CJU/COJPN/Nº 2328/2013, a fim de que não seja fragilizada a defesa da distinção quanto aos servidores que ingressaram antes da EC nº 41/2003 no serviço público, defendida fora do âmbito dos Juizados Especiais Federais.
32. Recomenda-se, ainda, ampla divulgação deste Parecer às unidades descentralizadas da PGFN.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 5 de maio de 2021.

Documento assinado digitalmente
MARISE CORREIA DE OLIVEIRA
Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

Documento assinado digitalmente
LUCAS SILVEIRA PORDEUS
Coordenador da Consultoria Judicial

Aprovo. Encaminhe-se conforme sugerido.

Documento assinado digitalmente
ADRIANA GOMES DE PAULA ROCHA
Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria e Estratégia da Representação Judicial

[1] Trecho do voto do Min. Relator José Roberto Barroso, no RE 593.068/SC disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749418251>

[2] O citado parecer explica que quanto aos servidores ingressos após a EC nº 41/2003, deve ser reconhecida a inexistência de CPPS sobre as verbas pagas a título de Adicional de Plantão Hospitalar apenas no que se refere aos fatos geradores ocorridos durante a eficácia da MP nº 556/2001 (entre 01.04.2012 e 31.05.2012) e, após a vigência da Lei nº 12.688/2012 (a partir de 19.07.2012 em diante), uma vez que, somente a partir destes diplomas normativos houve a exclusão dos adicionais por tempo de serviço, extraordinário e noturno.

[3] Art. 17. Fica instituída a Gratificação de Atividade de Segurança – GAS, devida exclusivamente aos ocupantes dos cargos de Analista Judiciário e de Técnico Judiciário referidos no § 2º do art. 4º desta Lei.

§ 1º A gratificação de que trata este artigo corresponde a 35% (trinta e cinco por cento) do vencimento básico do servidor.

§ 2º É vedada a percepção da gratificação prevista neste artigo pelo servidor designado para o exercício de função comissionada ou nomeado para cargo em comissão.

§ 3º É obrigatória a participação em programa de reciclagem anual, conforme disciplinado em regulamento, para o recebimento da gratificação prevista no caput deste artigo.



Documento assinado eletronicamente por **Marise Correia de Oliveira, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 21/05/2021, às 15:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Silveira Pordeus, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 21/05/2021, às 15:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adriana Gomes de Paula Rocha, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) da PGAJUD**, em 07/06/2021, às 11:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **15169794** e o código CRC **376E170B**.