

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — VANTAGENS — ACUMULAÇÃO

— A gratificação de atividade técnico-administrativa não pode ser acumulada com a gratificação pelo desempenho de atividades rodoviárias, visto serem ambas incentivos funcionais.

— Não tem efeito suspensivo o recurso contra decisão de plenário do Tribunal de Contas.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Processo nº TC-4.855/86-8

Anexo XIV da Ata nº 91/86

Relatório e voto proferidos pelo relator, Ministro Carlos Atila, cujas conclusões foram acolhidas pelo Tribunal, na sessão ordinária realizada em 4 de dezembro de 1986, ao ter novamente presente o processo originado da denúncia adiante descrita (Processo nº 4.855/86-8).

RELATÓRIO

Em sessão sigilosa de 31 de julho de 1986, este plenário resolveu (fls. 51a), ao acolher as conclusões do relator, eminente Ministro Adhemar Ghisi (fls. 52-4) determinar que:

“a) seja levantada a nota de reservado a este processo para que ele possa ser juntado às contas do órgão referentes aos exercícios de 1985 e 1986 visando exame em conjunto e confronto;

b) seja, imediatamente, sustado pelo DNER o pagamento da gratificação de atividade técnico-administrativa cumulado com as instituídas pelos Decretos-leis n.ºs 2.117/84 e 2.194/84;

c) seja suprimido o art. 3º da Instrução do Serviço DG nº 4/85, do DNER, por ser incompatível com o disposto no art. 2º, § 4º da Lei nº 6.732/79, alterada pelo Decreto-lei nº 1.746/79, fazendo-se cessar os efeitos financeiros decorrentes da aplicação daquele dispositivo;

d) seja solicitado 'o pronunciamento do responsável do DNER a propósito de todas as falhas encontradas pela inspeção especial, recomendando à 3.ª IGCE que as relacione com as indicações contidas no relatório, para perfeita identificação de cada caso concreto, indicando o responsável a partir de quando têm origem as anomalias', para futuro exame do eventual ressarcimento do que a maior tenha sido pago;

e) seja dado conhecimento dos fatos apurados, com cópia desta decisão, ao Sr. Ministro de Estado, para os fins de direito;

f) acompanhe a 3.ª IGCE as providências tomadas pela autarquia, para cumprimento da lei, fazendo deste caso, item de informação na análise das contas a que se refere a letra a acima.”

Comunicada a decisão do Tribunal, através do Ofício nº 255/86 (fls. 55-7), o Sr.

Procurador Geral do DNER acusou seu recebimento, ao tempo em que argumentou que não havia condições para cumpri-la, imediatamente (fls. 59-60), e solicitou, na mesma oportunidade, um prazo de 60 dias para dar execução à determinação em referência.

Em sessão de 16 de setembro de 1986, este Tribunal, ao acolher as conclusões do então relator, ilustre Ministro Luciano Brandão (fls. 72-3) concedeu (fls. 71), em caráter excepcional e improrrogável, o prazo de 60 dias, contados a partir de 1º de agosto último, para cumprimento da decisão proferida pelo plenário na sessão sigilosa de 31 de julho deste ano.

Através do Ofício nº 309/86 (fls. 74), a 3.ª IGCE comunicou a decisão que concedeu o prazo solicitado de 60 dias para que o DNER cumprisse o que fora decidido, anteriormente, pelo plenário.

Em 12 de setembro de 1986 o Sr. Procurador do DNER pediu vista dos autos “a fim de possibilitar a formulação de recurso da decisão adotada pelo Tribunal Pleno, em sessão de 31 de julho do corrente ano” (fls. 77).

Em despacho exarado às fls. 76, o Sr. Presidente do Tribunal concedeu “a vista pretendida”, ouvindo-se, previamente, o relator, Sr. Ministro Luciano Brandão que se manifestou, favoravelmente, ao pleito (fls. 81).

O requerente teve vista do processo em 19.9.86 (fls. 81 — *in fine*).

Em 23 de setembro de 1986 foi presente no Tribunal o recurso em causa, interposto pelos Srs. Diretor-Geral e Procurador-Geral do DNER (fls. 89-105).

Os recorrentes apresentam sua defesa fundamentando-a, preliminarmente, no Código de Processo Civil, com o objetivo de resguardar suas pretensões à sombra dos efeitos devolutivo e suspensivo do julgado (fls. 91-2).

Entendem os interessados que o acolhimento do apelo no duplo efeito (devolutivo e suspensivo) evita prejuízos para os servidores que pleiteiam a reforma da decisão recorrida, tendo em vista, também, o alcan-

ce social e político-administrativo da medida junto à instituição (fls. 93-5).

No mérito, afirmam os recorrentes que o Poder Executivo houve por bem, através do Decreto-lei nº 2.194/84, transformar a vantagem concedida aos servidores integrantes das categorias de nível médio e superior do DNER — sob a forma de “tabela especial de remuneração” em “gratificação pelo desempenho de atividades rodoviárias (GDAR)” (fls. 97). Acrescentam, em seguida (fls. 99 — *in fine*) que “em nenhum de seus artigos o Decreto-lei nº 2.194/84 prevê ou estabelece a não-acumulação dessa vantagem com quaisquer outras”.

Na mesma data (26.12.84) em que foi editado o Decreto-lei nº 2.194/84, o Decreto-lei nº 2.200/84 que instituiu a gratificação de atividade técnico-administrativa (Gata) teve também seu advento, tendo sido ambos publicados no DO de 27.12.84.

Os beneficiários da vantagem instituída pelo Decreto-lei nº 2.200/84 estão definidos, claramente, em seu anexo II, *in verbis*: “Gratificação devida aos servidores incluídos nas categorias funcionais de economista, de técnico de administração do Grupo Outras Atividades de Nível Superior e de técnico de planejamento do Grupo Planejamento.”

O Decreto-lei nº 2.200/84 permitiu a acumulação com a gratificação de nível superior (art. 3º) e vedou seu pagamento, cumulativamente, com a gratificação instituída pelo Decreto-lei nº 2.165/84 (diploma legal que criou a gratificação de desempenho de atividades previdenciárias — GDAP), admitindo-se, porém, (art. 6º), que o servidor (previdenciário) exercesse o direito de opção por uma das gratificações (Gata ou GDAP).

Pelo Decreto-lei nº 2.249, de 25 de fevereiro de 1985, ficou “estendida aos ocupantes de cargos e empregos de nível superior dos quadros e tabelas da administração federal direta e das autarquias federais, a concessão da gratificação de atividade técnico-administrativa, instituída pelo Decreto-lei nº 2.200, de 26 de dezembro de 1984, nas mesmas bases e condições”

(art. 1º), com várias exceções, entre as quais a gratificação prevista no Decreto-lei nº 2.194/84 (art. 1º, parágrafo único, do Decreto-lei nº 2.249/85).

Em 7 de março de 1985, o Dasp esclareceu, através do Ofício-Circular nº 5, relativamente à gratificação a que se refere o Decreto-lei nº 2.249/85 que “como a concessão foi feita nas mesmas bases e condições previstas no Decreto-lei nº 2.206/84, terá sido intenção do legislador autorizar tal extensão com os mesmos efeitos financeiros do último decreto-lei, isto é, a partir de 27.12.84” (fls. 112). No mesmo ofício o Dasp informou também que “o citado diploma legal somente beneficia os servidores de tabelas especiais que não percebem salários superiores aos do Plano de Classificação de Cargos, instituído na forma da Lei nº 5.645/70, ou complementação salarial ou quaisquer vantagens previstas em tabelas especiais ou emergenciais”.

No entendimento dos recorrentes, o Decreto-lei nº 2.249/85 alterou, apenas, “o anexo II citado no art. 1º do Decreto-lei nº 2.200/84, nele incluindo todos os servidores de cargos e empregos de nível superior. Equivale dizer que deu efeito retroativo, quer em relação aos aspectos formais, quanto aos financeiros. Até as bases e condições permanecem *as mesmas*, inalteradas” (fls. 102), segundo as conclusões dos interessados.

Argumentam ainda os recorrentes que “ao dar o efeito retroativo, nas mesmas bases e condições, legitimou a acumulação da ‘gratificação de atividade técnico-administrativa’ com quaisquer outras — salvo a exceção explicitada no art. 6º do Decreto-lei nº 2.200/84. Por força de tal extensão, de tal retroação, o ato jurídico de inclusão das demais categorias de nível superior tornou-se perfeito e acabado, coisa julgada administrativamente desde o dia 27 de dezembro de 1984” (fls. 103), no entender dos interessados.

Assim concluem os recorrentes:

“Via de conseqüência, os servidores de nível superior do DNER (no caso específico) que, por força daquela retroativa-

de, percebiam a ‘gratificação pelo desempenho de atividades rodoviárias, licitamente a podem perceber cumulativamente com a ‘gratificação de atividade técnico-administrativa’ — porque fora do alcance da nova norma inscrita no parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei nº 2.249/85, que não poderia ter, também, o efeito retroativo para fulminar o ato jurídico perfeito e acabado anteriormente. O seu comando somente atingirá, como tem atingido, os servidores que, antes de 27 de dezembro de 1984, não percebiam nenhuma de tais gratificações” (fls. 103).

Os Srs. Diretor-Geral e Procurador-Geral do DNER continuam dessa forma, defendendo a conclusão de que “no caso em exame, os motivos geradores das gratificações são como demonstrado, sem a menor sombra de dúvida, diferentes e diversos, não representando o mesmo benefício. De fato”, prosseguem os interessados, “a gratificação pelo desempenho de atividades rodoviárias tem como fato gerador, específico e especial ‘o desempenho de *atividades rodoviárias*’. Já a gratificação de atividade técnico-administrativa tem fato gerador bem distinto e específico, abrangente em todo o serviço público federal — o exercício, por servidores de nível superior, de atividade técnico-administrativa, sem condições e em base única” (fls. 104).

Afirmam, por fim, os interessados que “no DNER a matéria foi, tempestivamente, submetida ao crivo do Dasp, instruída com pareceres de seus órgãos de pessoal e jurídico, e avalizados por manifestações do Departamento de Pessoal e da Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes, tudo dentro da integração do chamado ‘Sipéc’. E foi em decorrência da orientação normativa de grau superior, que os procedimentos ainda hoje adotados foram praticados” (fls. 104).

Finalizam os recorrentes (fls. 105), invocando suas “razões de fato e de direito, mais as de ordem pública e social”, e esperando que o Tribunal acolha o presente recurso, para dar-lhes “o efeito suspensivo e devolutivo em apreciação liminar”, dan-

do-lhes provimento para reformar a decisão anterior.

No parecer de fls. 133-7, a Sr.^a Assessora da 3.^a IGCE desenvolve um percuciente trabalho, confrontando as alegações apresentadas pelos recorrentes com as normas legais pertinentes, valendo-se também de suas verificações feitas *in loco* (fls. 43-5), quando constatou a existência de procedimentos irregulares na entidade, e volta a destacar o fato de que “cinco funcionários do escritório perderam a gratificação em pauta, sendo que dois deles tiveram reconhecido seu restabelecimento” (fls. 135 — item 25) pela administração, posteriormente.

Ressalta também que “a Lei nº 7.407, de 19 de novembro de 1985, publicada no DOU de 20.11.85, modifica a redação do parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei nº 2.249/85, reconhecendo aos ocupantes de empregos de nível superior das tabelas da administração federal, que percebem salários superiores aos relativos ao Plano de Classificação de Cargos, a concessão da Gata (art. 2º), com efeitos financeiros retroagindo a 1º de setembro de 1985 (art. 3º). Todavia, ratifica o Decreto-lei nº 2.249/85, permanecendo assim a proibição de ser acumulada a gratificação (Gata) com as de que tratam os Decretos-leis n.ºs 2.117/84 e 2.194/84” (fls. 136 — item 38).

Finalmente, conclui a Sr.^a Assessora, às fls. 136, *in fine*, e 137, considerando:

I — não haver sido atendida a diligência de fls. 55-7, em face do recurso (fls. 132);

II — que o recurso apresentado (fls. 89b-105) não inclui esclarecimentos sobre a imediata sustação do pagamento relativo à acumulação das gratificações técnico-administrativa e a de desempenho de função essencial à prestação jurisdicional;

III — que o prazo excepcional e improrrogável de 60 dias, a partir de 1º de agosto deste ano, concedido em sessão de 16.9.86, se exauriu em 30 de setembro, sem que qualquer providência fosse adotada (ver fls. 87-8) para tornar efetivo o *v. decisum*;

IV — que as gratificações já aludidas são, pelo Decreto-lei nº 2.200/84, devidas aos ocupantes de cargos efetivos e de empregos permanentes de técnico de administração e economistas;

V — que é vedada a extensão da Gata aos servidores de nível superior, integrantes das demais categorias profissionais (Decreto-lei nº 2.249/85) não devendo haver a acumulação da gratificação técnico-administrativa com a de desempenho de atividades rodoviárias (Decreto-lei nº 2.194/84);

VI — que o levantamento de fls. 19-25, se refere apenas ao pessoal lotado no escritório de Brasília;

VII — que no Demonstrativo dos Dispendios com o Grupo Outras Atividades de Nível Superior — fls. 24-9 do anexo apenso EM nº 21/80) é omissa quanto a categoria de procurador;

VIII — a ilegalidade dos atos praticados pela administração do DNER;

IX — os pareceres do Dasp concernentes à matéria;

Propõe-se:

a) se conheça do recurso, dando-lhe provimento, quanto aos servidores enquadrados no item IV supra, sem prejuízo de que o plenário desta corte aprecie, *de meritis*, quanto à disparidade das percepções das vantagens mencionadas nos itens 41 e 42 desta instrução;

b) por que se mantenha a r. decisão de 31.7.86, nos demais casos;

E se acatadas as duas proposições preliminares, sugere-se ainda:

c) oficial diretamente à direção geral da autarquia, no sentido de:

1) se manifestar quanto às providências adotadas para cessar o pagamento indevido da acumulação das gratificações instituídas pelos Decretos-leis n.ºs 2.117/84 e 2.249/84;

2) remeter a relação de todos os servidores do órgão beneficiados com a acumulação indevida, para acompanhamento do ressarcimento proposto pelo Ministério Público junto ao TCU;

3) encaminhar quadro-demonstrativo das categorias funcionais de nível superior, prevista na tabela especial de remuneração — EM nº 78/82 e 56/84 (item VII supra);

d) serem encaminhadas, à Secretaria de Administração Pública, cópias do relatório e voto proferidos pelo Ministro Adhemar Ghisi e conseqüente decisão de 31 de julho de 1986, bem como o que for resolvido pelo Tribunal no recurso ora interposto;

e) ser comunicado o inteiro teor da decisão a ser proferida, ao Sr. Ministro de Estado dos Transportes."

No parecer de fls. 238, a Sr.^a Inspectora-Geral, assinala o seguinte:

"O fato gerador da denúncia diz respeito à acumulação indevida, por servidores do DNER, da gratificação de atividade técnico-administrativa (Gata), instituída no Decreto-lei nº 2.200/84, por acréscimo ao anexo II do Decreto-lei nº 1.341/74, e Decreto-lei nº 2.249/85 — com a de desempenho de atividades rodoviárias (Decreto-lei nº 2.194).

Quanto aos procuradores, a gratificação de desempenho de função essencial à prestação jurisdicional (Decreto-lei nº 2.117/84) só é acumulável com a de desempenho de atividades rodoviárias, todavia percebem igualmente a Gata, contrariando o Decreto-lei nº 2.249/84 e a Lei nº 7.407/85.

O recurso interposto pelos interessados, fls. 90-105, não traz fatos novos passíveis de elidir a posição desta e. Corte, conforme decidido em 31.7.86, fls. 51a, exceto quanto ao direito dos economistas e técnicos de administração.

A interposição não se reconhece efeito suspensivo.

Subsiste o descumprimento, pela administração do DNER, à r. decisão do Tribunal, exarada a fls. 71 — concessão de prazo para cumprimento da decisão de fls. 51a, findo em 30.9.86 — o que sujeita os responsáveis às sanções legais cabíveis à espécie.

Com tais suportes, endosso as propostas da Sr.^a Assessora, em suas conclusões."

Em despacho exarado às fls. 139, o Sr. Presidente do Tribunal determinou o encaminhamento deste processo à douta Procuradoria para emitir seu pronuncia-

mento sobre a matéria, a qual vem sendo tratada com destacada "urgência".

No parecer de fls. 140-7 o douto procurador-geral, Dr. Francisco de Salles Mourão Branco elucidou, brilhantemente, a matéria, ressaltando, entre outras, as seguintes questões:

"Pedimos vênia para renovar, aqui, a convicção já por nós firmada em nossa promoção de 12 de setembro último (cf. fls. 68), de que o recurso em questão não tem efeito suspensivo, eis que se impõe a imediata execução do julgado da egrégia corte.

É fácil verificar-se a veracidade desta assertiva quando se tem em mente a natureza das decisões deste Tribunal, que são marcadamente de ordem pública, de vez que visam a prevenir o erário quanto às despesas julgadas *contra legem*. Daí os poderes conferidos na Lei Maior a este Tribunal, a quem compete a tutela dos dinheiros, bens e valores públicos (cf. art. 72, § 5º, letra b).

O pretendido efeito *suspensivo* aos recursos interpostos perante este Tribunal inviabilizaria, de certo modo, o escopo perseguido na disposição constitucional em comento, relativamente à salvaguarda mais pronta e eficaz daqueles dinheiros e valores públicos. Por isso que o legislador ordinário não admitiu essa hipótese. E se esse fosse o seu intento haveria de consigná-lo expressamente, posto que não presumido tal efeito.

Por outro lado, não atinamos com a procedência do efeito *devolutivo*, entrevisto pelos signatários do mesmo recurso. Isto porque, para tal efeito se configurar reclama-se o duplo grau de jurisdição, aqui inexistente. Imprestável, portanto, para a sustentação que se faz no recurso em causa, o paralelo com a apelação disciplinada no CPC (art. 513), pois nessa pressupõe-se um juízo inferior e outra instância superior a quem é devolvido o conhecimento da matéria impugnada no juízo *a quo*.

Por oportuno, cumpre, ainda, observar que o princípio consagrado na Súmula TCU nº 103, invocado no recurso em exa-

me, pelo qual aplicam-se, análogica e subsidiariamente, no que couber, as disposições do Código de Processo Civil, há de ser entendido em conformidade com o condimento próprio, aliás, previsto na mesma *Súmula*, ou seja, quando inexistir norma legal ou regimental específica e sempre 'a juízo do Tribunal'. *In casu*, convém notar, as normas legais e regimentais pertinentes (Decreto-lei nº 199/67, arts. 45 e 46, e RI arts. 113 a 118) não acusam o pretendido efeito suspensivo. E se, apenas para argumentar, fosse aproveitável a invocação do modelo processual invocado pela entidade recorrente, valeria lembrar que entre os casos em que a lei adjetiva não admite esse efeito suspensivo conta-se justamente a hipótese de *apelação* interposta de sentença que decide questões predominantemente de direito, com fundamento em súmula do STF ou TFR, sendo a União, entidades autárquicas ou empresas públicas federais, interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes (cf. CPC, art. 520, c/c Lei nº 6.825, de 22 de setembro de 1980, art. 3º)."

Relativamente à formulação da denúncia, acrescenta o Sr. Procurador-Geral:

"Não há negar, por outro lado, que o aprofundamento dos fatos resultou da inspeção realizada *in loco*, quando, então, pôde a egrégia corte avaliar da verdadeira situação inicialmente denunciada. Exerceu, então, este Tribunal, uma das faculdades que constitucionalmente lhe é outorgada para o controle da administração financeira e orçamentária com o desempenho das funções de auditoria financeira (cf., art. 70, §§ 1º, 3º e 4º).

Depreende-se, com maior evidência, inclusive, do recurso em apreço, que a irregularidade, que o DNER quer contestar, origina-se da vedação legal de ampliação de despesas de pessoal por ato da própria entidade. Esta é uma assertiva que se torna mais veemente, quando deparamos com a razão de 'alcance social e político-administrativo' da medida aqui censurada e suscitada pelo DNER (v. fls. 93), que assere, textualmente: 'a decisão (deste Tribunal)

fere, molesta, inquieta e sobressalta milhares de servidores públicos (...), toda uma sociedade'.

Imperioso é precisar, em contrapartida a essa objurgatória, que não é a decisão deste Tribunal que *inquieta* a sociedade, mas, sim, o desrespeito à lei e a insurreição contra o mesmo *decisum* da instituição, que tem competência, definida em preceito a nível constitucional, para zelar pelo bom emprego dos dinheiros públicos.

XII

Quanto ao mérito da questão, não procedem, igualmente, as razões ora submetidas à apreciação da egrégia corte, pois que não elidem os fundamentos da impugnação que embasam a v. decisão recorrida.

Não será demasia asserir que a inacumulabilidade da chamada Gata (gratificação de atividade técnico-administrativa) com a GDAR (gratificação pelo desempenho de atividades rodoviárias) não decorre de mero exercício interpretativo deste Tribunal, mas de norma vedativa expressa, tal como aquela contida no parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei nº 2.249, de 25 de fevereiro de 1985, ainda que com a redação inovada pela Lei nº 7.407, de 19 de novembro de 1985, que manteve a vedação de forma explícita e irretorquível."

Diz, ainda, o Sr. Procurador-Geral:

"No parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei nº 2.249, de 25 de fevereiro de 1985, tanto na redação original como naquela dada pela Lei nº 7.407/85, ao estender aos ocupantes de cargos e empregos de nível superior dos quadros e tabelas da administração federal direta e autarquias federais, a concessão da Gata, instituída pelo Decreto-lei nº 2.200, de 26 de dezembro de 1984, proíbe-se, *taxativamente*, a percepção cumulativa da nova gratificação com a GDAR, criada pelo Decreto-lei nº 2.194, de 26 de dezembro de 1984."

Por outro lado, não está em discussão, neste processo, o efeito retroativo do preceito de 1985 (cf. Decreto-lei nº 2.249) à vigência do Decreto-lei nº 2.200/84 — ma-

téria de árdua exegese, a qual — impende notar — não tem logrado neste Tribunal, ainda hoje, uma completa pacificação hermenêutica ao propósito. Mas ainda que admitida, para argumentar, uma possível retroação da disposição de 1985 (cf. Decreto-lei nº 2.249), forçoso é convir que tal efeito de retroação há de prevalecer, também, para a incompatibilidade de percepção cumulativa das gratificações em cotejo, de vez que recusar uma tal vedação equivaleria a não admitir a própria extensão da Gata determinada no Decreto-lei nº 2.249.”

Por último, assim concluí o douto procurador-geral (fls. 147, itens 41-4):

“Se bem que não constitua objeto de contestação do recurso em apreço, dá a entender a instrução do processo que os Srs. Procuradores do DNER estariam percebendo, cumulativamente, a chamada Gata (cf. Decreto-lei nº 2.249), a GDAR (cf. Decreto-lei nº 2.194) e ainda, a de desempenho de função essencial à prestação jurisdicional (cf. Decreto-lei nº 2.117/84), quando de modo expresse essa acumulação é vedada no citado parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei nº 2.249/85. Em se confirmando a informação, impõe-se, de igual modo, que cesse o procedimento proibido em lei.

XVII

Verifica-se, de todo o exposto, que as irregularidades arroladas na v. decisão de 31.7.86 (cf. fls. 51a) não foram descaracterizadas pelo recurso, que, afinal, não logrou elidir os fundamentos do v. *decisum*, que é, assim, de ser mantido, com vistas ao exato cumprimento da lei que rege a espécie.

Destarte, e em conclusão, manifestamos por que se conheça do recurso de fls., para, negando-lhe provimento, ser mantida a r. decisão, que, entre outros fins, objetiva a sustação imediata pelo DNER do pagamento da Gata cumulativamente com as instituídas pelos Decretos-leis n.ºs 2.117/84 e 2.194/84.

Aquiescemos, por outro lado, às providências alvitradas nas letras *c*, *d* e *e* da con-

clusão do parecer da Sr.ª Assessora da 3.ª IGCE, que transcrevemos no item 10 deste parecer.”

E o relatório.

VOTO

As razões expostas pelo diretor-geral do DNER, em seu recurso (fls. 89b a 105) e nos demais documentos inseridos nos autos (fls. 110-29) evidenciam o seguinte:

1. O Decreto-lei nº 2.194, de 26 de dezembro de 1984, instituiu a gratificação pelo desempenho de atividades rodoviárias, mediante “transformação de gratificação deferida aos servidores do DNER”, conforme reza a ementa daquele diploma no *DOU* de 27.12.84, fls. 19.525.

Seu art. 1º dispôs:

“Art. 1º A gratificação a que fazem jus os servidores integrantes das categorias funcionais de nível superior e médio do DNER, prevista na sua ‘Tabela Especial de Remuneração’ fica transformada em gratificação pelo Desempenho de Atividades Rodoviárias.”

2. Em conseqüência, o DNER passou a atribuir a nova gratificação a seus servidores que satisfizessem aquelas duas condições, quais fossem:

a) integrar categorias funcionais de nível médio e superior;

b) fazer jus à gratificação prevista na tabela especial de remuneração, agora transformada em GDAR.

Na mesma data em que baixou o Decreto-lei nº 2.194, 26 de dezembro de 1984, o Poder Executivo editou igualmente o Decreto-lei nº 2.200 que, mediante alteração do anexo II do Decreto-lei nº 1.341, de 22 de agosto de 1974, instituiu uma “gratificação de atividade técnico-administrativa, devida aos servidores incluídos nas categorias funcionais de economista, de técnico de administração do Grupo Outras Atividades de Nível Superior e de técnico de planejamento do Grupo Planejamento”.

3. A falta de disposição em contrário, entendeu o DNER dever pagar ambas as gratificações àqueles servidores que, *simul-*

taneamente, preenchessem as condições requeridas para receber uma e outra.

A convicção do acerto dessa interpretação se reforçou, no espírito do administrador, à vista do disposto no art. 6º do Decreto-lei nº 2.200/84, que proibiu, taxativamente, a acumulação da Gata somente com a gratificação pelo desempenho de atividades previdenciárias, instituída pelo Decreto-lei nº 2.165, de 2 de outubro de 1984. Considerou assim o responsável inexistir impedimento à acumulação da mesma Gata com a GDAR (fls. 119, item 2), visto que sobre esta silenciara o Decreto-lei nº 2.200/84. E, assim, passou a pagá-las cumulativamente aos servidores que satisfizessem, também cumulativamente, aos requisitos estabelecidos pelos Decretos-leis n.ºs 2.194 e 2.200/84.

4. Em 25.3.85, edita-se o Decreto-lei nº 2.249, que determinou:

“Art. 1º Fica estendida aos ocupantes de cargos e empregos de nível superior dos quadros e tabelas da administração federal direta e das autarquias federais a concessão da gratificação de atividade técnico-administrativa, instituída pelo Decreto-lei nº 2.200, de 26 de dezembro de 1984, nas mesmas bases e condições” (grifo nosso).

5. O mesmo Decreto-lei nº 2.249/85, no parágrafo único de seu art. 1º, dispõe que “a gratificação (...) (Gata) (...) não poderá ser percebida pelos (...) servidores que façam jus (...) às gratificações de que tratam (...) os Decretos-leis (...) nº 2.194 (...) de 26 de dezembro de 1984 (...)”.

6. Em consequência da aplicação seqüencial desses decretos-leis, o DNER:

a) por força do disposto no Decreto-lei nº 2.194/84, passou a atribuir a GDAR, de 27.12.84 em diante, a seus funcionários de nível médio e superior, integrantes da antiga tabela especial de remuneração;

b) em virtude do Decreto-lei nº 2.200/84, e também a partir de 27.12.84, concedeu a Gata a seus funcionários, integrantes das categorias de economista e técnicos de administração, acumulando, nesses casos aquela gratificação com a GDAR sempre que, coincidentemente, aqueles servidores

preenchessem também o requisito citado em a, acima;

c) ao fazê-lo, defrontou-se com casos de funcionários que, como integrantes da antiga tabela especial de remuneração, haviam sido contemplados com a GDAR, por força do Decreto-lei nº 2.194/84, mas que não tinham sido beneficiados com a Gata por não serem economistas nem técnicos em administração ou de planejamentos, aos quais o Decreto-lei nº 2.200/84 restringira inicialmente aquela gratificação. A tais funcionários, verifica-se, entendeu o DNER igualmente atribuir a Gata, escudando-se na disposição final do art. 1º do Decreto-lei nº 2.249/85, a qual especifica que a extensão da gratificação aos demais servidores de nível superior se fará “nas mesmas bases e condições” estabelecidas para aquele primeiro grupo de beneficiários;

d) confrontando essa disposição final do art. 1º do Decreto-lei nº 2.249/85 com a vedação de acumulação estipulada no parágrafo único daquele mesmo art. 1º, entendeu o DNER que a proibição somente se aplicaria nos casos de servidores porventura contemplados com a GDAR após 26.2.85, data de vigência do Decreto-lei nº 2.249/85.

Na decisão de 31.7.86, a corte impugnou aquele pagamento cumulativo, ordenando sua imediata suspensão e concedendo, em decisão posterior, prazo de 60 dias para o cumprimento daquela determinação. Antes do término daquele prazo, recorre o titular do DNER da decisão, arguindo razões que refutam a instrução e o douto procurador-geral, com o brilho de sempre.

Revista e reexaminada a legislação pertinente, continuo convicto do acerto da interpretação com que, acolhendo voto meu, no TC nº 8.089/85, decidiu este plenário responder à consulta do Exmº Sr. Juiz Presidente do TRT da Terceira Região, para informá-lo de que “a percepção da gratificação de atividade técnico-administrativa instituída pelo Decreto-lei nº 2.200/84 (...) é incompatível com o recebimento cumulativamente; de qualquer outra gratificação da mesma natureza (incentivo funcional) em

face da vedação expressa contida nos dispositivos dos referidos decretos-leis (art. 6º do Decreto-lei nº 2.200/84 e parágrafo único do art. 1º, e arts. 2º e 3º do Decreto-lei nº 2.249/85)".

O caso concreto que ora defronta o Tribunal vem evidenciar que a difícil tarefa de interpretar a lei se torna, neste campo da regulamentação do regime de vantagens devidas ao servidor público, cada dia ainda mais árdua, diante da pleora avassaladora de normas que se sucedem, nem sempre com harmonia e sentido de integração; que se superpõem no espaço e se contradizem no tempo, particularizando situações e estabelecendo disciplinas setoriais e subsetoriais, para as diversas categorias de funcionários.

Surge, em decorrência e como exemplo desta preocupante situação, este caso peculiaríssimo do DNER. Sem abandonar a convicção que acima expus, inclino-me a conceder ao recorrente, senão inteira razão, pelo menos o benefício da dúvida, para admitir que a redação do art. 1º do Decreto-lei nº 2.249/85 abriu de fato passagem — embora estreita — pela qual se esgueirou a interpretação favorável à extensão da Gata, cumulativamente, a funcionários já beneficiados com a GDAR.

Essa mesma passagem exegética, se não a fechou a simples leitura do parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei nº 2.249/85, entendendo que o administrador deve considerá-la intransponível, após o pronunciamento do Tribunal. A interpretação sistemática e teleológica reforçam a tese da inacumulabilidade de tais gratificações, *em todos os casos*: eis que a vedação expressa deve preponderar sobre uma autorização implícita, ainda mais quando extraída à custa de penosa argumentação; veja-se ainda que, com o conjunto de decretos-leis que instituíram os diferentes "incentivos funcionais", sucessivamente para as diversas categorias de servidores de nível médio e superior, pretendeu o Governo aquinhoar eqüitativamente todos os setores. Admitir a acumulação para um grupo de servidores frustra esse objetivo de distribuição eqüitativa e isonômica de vantagens pecuniárias, privilegian-

do alguns poucos, graças a uma fresta deixada inadvertidamente desguarnecida na muralha legal.

Confrontados os dois conjuntos de razões; resguardando, no mérito, a decisão do Tribunal em sua inteireza, mas reconhecendo a peculiaríssima excepcionalidade da situação aqui examinada, e tendo ainda em conta a latitude conferida ao Tribunal pela alínea *a*, do § 5º do art. 72 da Constituição Federal para decidir em matéria de prazos, o voto que trago ao plenário é no sentido de conhecer do recurso para dar-lhe acolhida apenas parcial, e modificar a decisão adotada na sessão de 31.7.86, nos seguintes termos:

a) tornar sem efeito a determinação contida na alínea *b* daquela decisão;

b) comunicar ao diretor-geral do DNER que a correta aplicação do Decreto-lei nº 2.249/85 impede o pagamento cumulativo da gratificação de desempenho de atividades rodoviárias (cf. Decreto-lei nº 2.194/84) com o da gratificação de atividades técnico-administrativas (cf. o mesmo Decreto-lei nº 2.249/85);

c) nos termos da alínea *a*, § 5º do art. 72 da Constituição Federal, fixar-lhe o prazo de 120 dias, a contar desta data, para que adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei, entendendo-se como tal, no caso, à luz do que dispõem os decretos-leis citados, a sustação do pagamento cumulativo daquelas duas vantagens, a qualquer funcionário;

d) dar imediato conhecimento do que precede aos Srs. Ministros dos Transportes e da Secretaria de Administração, para fins de supervisão ministerial e adoção das providências que julgarem cabíveis, no mesmo sentido do item anterior.

TCU, Sala das Sessões, 4 de dezembro de 1986. — *Carlos Atila Alvares da Silva*, Ministro-Relator.

PARECER

Estes autos originam-se de *denúncia*, comprovada em inspeção especial, formulada, às fls. 1-2, por advogados residentes

em Brasília, visando ao pagamento irregular da chamada Gata (gratificação de atividade técnico-administrativa), previsto nos Decretos-leis n.ºs 2.200, de 26 de dezembro de 1984, e 2.249, de 25 de fevereiro de 1985, com a redação inovada pela Lei n.º 7.407, de 19 de novembro de 1985, *cumulativamente* com a gratificação pelo desempenho de atividades rodoviárias, de que trata o Decreto-lei n.º 2.194, de 26 de dezembro de 1984.

2. A vedação desse pagamento cumulativo resulta inequívoco de norma expressa de lei (cf. Decreto-lei n.º 2.249/85, parágrafo único do art. 1.º).

II

3. Na sessão de 31.7.86 (cf. fls. 51a), houve por bem o colendo plenário, ao acolher o voto do eminente Ministro Adhemar Ghisi, relator, então, do feito, e de acordo com a promoção desta Procuradoria, determinar, entre outras medidas, a *sustação imediata* daquele pagamento indevido.

III

4. Ante o recurso interposto pelo Sr. Procurador-Geral do DNER, a egrégia corte deliberou, na sessão de 16.9.86, conceder, em *caráter excepcional e improrrogável*, o prazo de 60 dias, contados a partir de 1.º de agosto último, para o cumprimento da v. decisão recorrida (cf. fls. 71).

5. Nessa última assentada, tivemos ensejo de, intervindo nos autos a pedido do novo relator do feito, o eminente Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, ponderar que “nada obstará que a consulta aos interessados se processasse, uma vez cumprida a v. decisão deste Tribunal”.

IV

6. Após a *vista* que teve dos autos, concedida mediante o v. despacho da I. Presidência de 12.9.86, às fls. 76, o dirigente do DNER, não sem enfatizar que “oficialmente até esta data (8.10.86), não recebeu

nenhuma resposta àquele pedido de prazo” e que “oficiosamente soube ter sido deferido, *mas com efeito retroativo a 1.º de agosto* — portanto, inferior aos 60 dias mínimos pretendidos”, e, mais, que em 23 de setembro último formalizou recurso, visando ao reexame da matéria, solicita, ao final, “indicar o ou os procedimentos a serem adotados”, com vistas a “evitar venha o assunto a prejudicar a eficiência da administração do DNER pelo descontentamento dos servidores atingidos”.

V

7. Nesse interregno é entranhado aos autos o recurso interposto pela direção do DNER e mencionado no item anterior.

VI

8. Em bem elaborada instrução do feito, a 3.ª IGCE, depois de sintetizar as razões do recurso em apreço, ressalta o escorrido procedimento deste Tribunal, que, no exercício de suas atribuições legais e constitucionais, não se louvou da denúncia aqui formulada, mas, antes, buscou inteirar-se dos fatos através de regulamentar inspeção *in loco*, de onde resultou evidenciada a irregularidade objeto daquela denúncia.

9. Alinha a 3.ª Inspeção Geral as seguintes circunstâncias, para a proposição que afinal indica:

a) a gratificação de atividade técnico-administrativa (Gata) era destinada, apenas inicialmente, aos servidores das categorias funcionais de economista, técnicos de administração do Grupo Outras Atividades de Nível Superior e técnicos de planejamento do Grupo Planejamento (cf. Decreto-lei n.º 2.200/84 c/c Decreto-lei n.º 1.341/74);

b) o Decreto-lei n.º 2.249/85 com a modificação introduzida pela Lei n.º 7.407/85, estendeu essa gratificação aos demais ocupantes de cargos e empregos de nível superior, que especifica, vedando a sua acumulação com outras gratificações de igual índole, como é o caso da gratificação pelo desempenho de atividades rodoviárias

estatuída pelo Decreto-lei nº 2.194/84 e a gratificação criada pelo Decreto-lei nº 2.117/84;

c) o recurso ora interposto “não traz fatos novos passíveis de elidir a posição da egrégia Corte, conforme decidido em 31.7.86, às fls. 51a, exceto quanto ao direito dos economistas e técnicos de administração”, acenando-se, sob esse particular, para o permissivo do Decreto-lei nº 2.200/84 e a regra do parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei nº 2.249/85, e criando-se uma discriminação, no seio do funcionalismo do DNER, quanto à acumulação das gratificações em causa, entendendo a Inspeção Técnica que uns (economistas e técnicos de administração) teriam direito a essa percepção cumulativa, enquanto os demais, não;

d) a gratificação pelo desempenho de função essencial à prestação jurisdicional, devida, *ex vi* do Decreto-lei nº 2.117/84, aos procuradores da autarquia, só é acumulável com a de desempenho de atividades rodoviárias (cf. Decreto nº 2.194/84), e não com a Gata, em face do disposto nos já citados diplomas — Decreto-lei nº 2.249/85 e Lei nº 7.407/85;

e) o recurso em apreço não tem efeito suspensivo;

f) subsiste o descumprimento da v. decisão de fls. 51a;

g) encontra-se exaurido, desde 30.9.86, o prazo de 60 dias, concedido pelo colendo plenário em caráter excepcional e improrrogável (cf. sessão de 16.9.86, fls. 84);

h) o relatório e voto proferidos pelo eminente Ministro Carlos Átila no Processo nº TC-8.089/85, na sessão de 4.7.86, “trazem amplos e valiosos subsídios ao entendimento da matéria em exame, ainda que versando sobre gratificações de pessoal atinente a órgão do Poder Judiciário”.

10. Em decorrência, propõe a Srª Assessora da 3ª IGCE, com o endosso da Srª Inspectora-Geral:

1 — *Preliminarmente, verbis:*

“a) se conheça do recurso, dando-lhe provimento, quanto aos servidores enquadrados

no item IV supra, sem prejuízo de que o plenário desta corte aprecie, *de meritis*, quanto à disparidade das percepções das vantagens mencionadas nos itens 41 a 43 desta instrução;

b) por que se mantenha a r. decisão de 31.7.86, nos demais casos”.

II — *Quanto ao mérito*, uma vez acatadas as medidas preliminares:

“c) oficial diretamente à direção-geral da autarquia, no sentido de:

1) se manifestar quanto às providências adotadas para cessar o pagamento indevido da acumulação das gratificações instituídas pelos Decretos-leis n.ºs 2.117/84 e 2.249/84;

2) remeter a relação de todos os servidores do órgão beneficiados com a acumulação indevida, para acompanhamento do ressarcimento proposto pelo Ministério Público junto ao TCU;

3) encaminhar quadro demonstrativo das categorias funcionais de nível superior, prevista na tabela especial de remuneração — EM n.ºs 78/82 e 56/84 (item VII supra);

d) serem encaminhadas à Secretaria de Administração Pública, cópias do relatório e voto proferido pelo Ministro Adhemar Ghisi e conseqüente decisão plenária de 31 de julho de 1986 e da que houver, quanto ao recurso ora interposto;

e) ser comunicado o inteiro teor da decisão a ser proferida ao Sr. Ministro de Estado dos Transportes.”

VII

11. Somos honrado com a audiência solicitada pela I. Presidência, através do v. despacho de 29 de outubro p.p.

VIII

12. Por oportuno, passamos a apreciar os diversos *momentos* em que se desdobra o recurso que o DNER oferece às fls. 91 *usque* 105.

13. Suscitam-se, no recurso em comento, algumas questões preliminares, concernentes:

a) à aplicação analógica e subsidiária do Código de Processo Civil, *in casu*, com ape-lo à Súmula TCU nº 103;

b) à natureza processual do mesmo re-curso, em que se pretende ver encerrado o duplo efeito *devolutivo* e *suspensivo*, em simetria com a *apelação* disciplinada no re-ferido CPC (art. 513);

c) ao “cerceamento de defesa”, com a “eliminação de etapa instrutória”, por en-ender o recorrente que antes de ser aplica-da a medida prevista na letra *b* do nº VIII do art. 4º do RI deste Tribunal, que rotula como “cláusula penal terminativa de *sus-tação*”, impor-se-ia a adoção da medida acenada na letra *a* precedente, com a fixa-ção de prazo ao órgão para que o órgão tomasse providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

d) a determinados aspectos sócio-político-administrativos que envolvem a questão objeto da *v. decisão recorrida*, e ainda,

e) à própria denúncia que deu origem aos autos, a qual seria “apócrifa, inepta, desformalizada e atécnica”.

14. No tocante ao *mérito*, argúi o recor-rente do Decreto-lei nº 2.194/84, constitui-ria uma *transformação* de uma “gratifica-ção mensal, sob a forma de ‘tabela especial de remuneração’ (não confundir com ‘tabela de empregos, cargos ou funções’), cujo de-ferimento esse Tribunal de Contas, por di-versas vezes, questionou”. Esclarece-se que “essa *transformação* teve e tem o efeito de legitimar, regularizar e legalizar a situação constituída desde o ano de 1980, dando-lhe foros de legalidade”.

15. Adverte-se, no recurso em apreço, para a base fática da concessão da GDAR, que seria, assim, o “desempenho profissio-nal do servidor”, fixando o legislador ou-tras bases específicas, previstas nos arts. 1º, 2º, parágrafo único, 3º e 4º do Decreto-lei nº 2.194/84.

16. Alega-se que esse mesmo diploma de 1984 não veda a acumulação da vantagem, que cria, com quaisquer outras, inadmitin-do, ainda, que o Decreto-lei nº 2.249/85 o tenha proibido, ao estender a denominada

Gata, aos ocupantes de cargos e empregos de nível superior dos quadros e tabelas da administração federal direta e das autar-quias. Sustenta o recorrente que “os servi-dores de nível superior do DNER que per-cebiam a ‘gratificação pelo desempenho de atividades rodoviárias’ lícitamente a podem perceber cumulativamente com a ‘gratifica-ção de atividade técnico-administrativa’ — porque fora do alcance da nova norma ins-crita no parágrafo único do art. 1º do De-creto-lei nº 2.249/85, que não poderia ter, também, o efeito retroativo para fulminar o ato jurídico perfeito e acabado anterior-mente”.

17. Pelas razões aqui resumidas, esperam os signatários do recurso de fls. que o mes-mo seja acolhido pela egrégia corte para, *verbis*:

“1. Dar-lhe o efeito suspensivo e devo-lutivo, em apreciação liminar.

2. Dar-lhe provimento para reformar a decisão anterior.”

IX

18. Pedimos vênua para renovar, aqui, a convicção já por nós firmada em nossa promoção de 12 de setembro último (cf. fls. 68), de que o recurso em questão não tem efeito suspensivo, eis que se impõe a imediata execução do julgado da egrégia corte.

19. É fácil verificar-se a veracidade desta assertiva quando se tem em mente a natu-reza das decisões deste Tribunal, que são marcadamente de ordem pública, de vez que visam a prevenir o erário quanto às despesas julgadas *contra legem*. Daí os po-deres conferidos na Lei Maior a este Tri-bunal, a quem compete a tutela dos dinhei-ros, bens e valores públicos (cf. art. 72, § 5º, letra *b*).

20. O pretendido efeito *suspensivo*, aos recursos interpostos perante este Tribunal inviabilizaria, de certo modo, o escopo per-seguido na disposição constitucional em co-mento, relativamente à salvaguarda mais pronta e eficaz daqueles dinheiros e valores

públicos. Por isso que o legislador ordinário não admitiu essa hipótese. E se esse fosse o seu intento, haveria de consigná-lo expressamente, posto que não presumido tal efeito.

21. Por outro lado, não atinamos com a procedência do efeito *devolutivo*, entrevisto pelos signatários do mesmo recurso. Isto porque, para tal efeito se configurar reclama-se o duplo grau de jurisdição, aqui inexistente. Imprestável, portanto, para a sustentação que se faz no recurso em causa, o paralelo com a *apelação* disciplinada no CPC (art. 513), pois nessa pressupõe-se um juízo inferior a outra instância superior a quem é devolvido o conhecimento da matéria impugnada no juízo *a quo*.

22. Por oportuno, cumpre, ainda, observar que o princípio consagrado na Súmula TCU nº 103, invocado no recurso em exame, pelo qual aplicam-se, análogica e subsidiariamente, no que couber, as disposições do Código de Processo Civil, há de ser entendido em conformidade com o condimento próprio, aliás, previsto na mesma súmula, ou seja, quando inexistir norma legal ou regimental específica e sempre “a juízo do Tribunal”. *In casu*, convém notar, as normas legais e regimentais pertinentes (Decreto-lei nº 199/67, arts. 45 e 46, e RI arts. 113 a 118) não acusam o pretendido efeito *suspensivo*. E se, apenas para argumentar, fosse aproveitável a invocação do modelo processual invocado pela entidade recorrente, valeria lembrar que entre os casos em que a lei adjetiva não admite esse efeito *suspensivo* conta-se justamente a hipótese de *apelação* interposta de sentença que decide questões predominantemente de direito, com fundamento em súmula do STF ou do TFR, sendo a União, entidades autárquicas ou empresas públicas federais, interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes (cf. CPC art. 520 c/c Lei nº 6.825, de 22 de setembro de 1980, art. 3º).”

X

23. No respeitante à alegação de que este Tribunal louvou-se em denúncia *apó-*

crifa, inepta, etc., acreditamos estar esta preliminar adequadamente equacionada no parecer da Srª Assessora da 3.ª IGCE (cf. fls. 133).

24. Não nos detemos, assim, em refutar a assertiva, pois que a denúncia era formulada em linguagem suficiente para incutir a convicção de que algo de irregular ocorria na entidade em referência.

XI

25. Não há negar, por outro lado, que o aprofundamento dos fatos resultou da inspeção realizada *in loco*, quando, então, pôde a egrégia corte avaliar da verdadeira situação inicialmente denunciada. Exerceu, então, este Tribunal, uma das faculdades que constitucionalmente lhe é outorgada para o controle da administração financeira e orçamentária, com o desempenho das funções de auditoria financeira (cf. CF art. 70, §§ 1º, 3º e 4º).

26. Depreende-se, com maior evidência, inclusive, do recurso em apreço, que a irregularidade, que o DNER quer contestar, origina-se da vedação legal de ampliação de despesas de pessoal por ato da própria entidade. Esta é uma assertiva que se torna mais veemente, quando deparamos com a razão de “alcance social e político-administrativo” da medida aqui censurada e suscitada pelo DNER (v. fls. 93), que assere, textualmente: “a decisão (deste Tribunal) fere, molesta, inquieta e sobressalta milhares de servidores públicos (...), toda uma sociedade”.

27. Imperioso é precisar, em contrapartida a essa objurgatória, que não é a decisão deste Tribunal que *inquieta* a sociedade, mas, sim, o desrespeito à lei e a insurreição contra o mesmo *decisum* da instituição, que tem competência, definida em preceito a nível constitucional, para zelar pelo bom emprego dos dinheiros públicos.

XII

28. Quanto ao mérito da questão, não procedem, igualmente, as razões ora subme-

tidas à apreciação da egrégia corte, pois que não elidem os fundamentos da impugnação que embasam a v. decisão recorrida.

29. Não será demasia asserir que a inacumulabilidade da chamada Gata (gratificação de atividade técnico-administrativa) com a GDAR (gratificação pelo desempenho de atividades rodoviárias) não decorre de mero exercício interpretativo deste Tribunal, mas de norma vedativa expressa, tal como aquela contida no parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei nº 2.249, de 25 de fevereiro de 1985, ainda que com a redação inovada pela Lei nº 7.407, de 19 de novembro de 1985, que manteve a vedação de forma explícita e irretorquível.

30. Fácil é a inferência, que prescinde de maior esforço exegético.

31. Senão, vejamos.

32. No parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei nº 2.249, de 25 de fevereiro de 1985, tanto na redação original como naquela dada pela Lei nº 7.407/85, ao estender aos ocupantes de cargos e empregos de nível superior dos quadros e tabelas da administração federal direta e autarquias federais, a concessão da Gata, instituída pelo Decreto-lei nº 2.200, de 26 de dezembro de 1984, proíbe-se, *taxativamente*, a percepção cumulativa da nova gratificação com a GDAR, criada pelo Decreto-lei nº 2.194, de 26 de dezembro de 1984.

XIII

33. Vale retomar, aqui, o entendimento firmado, pelo colendo plenário, a respeito da vedada acumulação da Gata com outras gratificações, que, como a do caso concreto, apresentam igualdade de índole ou natureza.

34. De efeito, acolhendo o brilhante e exaustivo voto do eminente Ministro Carlos Atila, proferido no Processo nº TC-8.089/85-0, na sessão de 4.7.85 (cf. Anexo X da Ata nº 44/85), houve por bem este Tribunal pronunciar-se de forma, a um tempo preciso e abrangente, *verbis*:

“A percepção da gratificação de atividade técnico-administrativa instituída pelo De-

creto-lei nº 2.200/84, em benefício das categorias funcionais especificadas no seu anexo, e estendida a outras categorias de nível superior pelo Decreto-lei nº 2.249/85, é incompatível com o recebimento, cumulativamente, de qualquer outra gratificação da mesma natureza (incentivo funcional), em face da vedação expressa contida nos dispositivos dos referidos decretos-leis (art. 6º do Decreto-lei nº 2.200/84 e parágrafo único do art. 1º, e arts. 2º e 3º do Decreto-lei nº 2.249/85).”

35. E pedimos vênias para repetir, aqui, o mesmo que tivemos oportunidade de sustentar, no precedente que ora trazemos à colação:

“12. A disposição que nos merece, no processo, a mais detida análise (Decreto-lei nº 2.249), ao estender a *gratificação de atividade técnico-administrativa* aos ocupantes de cargos e empregos de nível superior, fê-lo a nosso ver, indistintamente, com o propósito de contemplar aqueles servidores que não tinham sido abrangidos pelas gratificações, de igual índole, já outorgadas pela diversificada legislação, acima arrolada.

13. Temos que, em razão disso, cuidou o legislador de, no parágrafo único do art. 1º do diploma em comento (Decreto-lei nº 2.249), oferecer o elenco das disposições concessivas da vantagem às diferentes categorias funcionais, para, desse modo, espantar dúvida, quanto à sua *inacumulabilidade* com outra vantagem da mesma natureza, isto é, que correspondesse a incentivos funcionais.

14. É de ver-se, por sinal, no tocante a esse aspecto de inacumulabilidade, que ao legislador repugna, sequer, a percepção de tais incentivos, até em caso de acumulação lícita de dois cargos ou empregos de nível superior (cf. art. 3º).”

36. Pensamos, todavia, despidendo adentrar na hipótese destes autos, a questão da *natureza* das gratificações em confronto, posto que a lei, de modo inequívoco, prevê que a Gata, “não poderá ser percebida” pelos servidores que façam jus à gratificação prevista no Decreto-lei nº 2.194/84.

XIV

37. Por outro lado, não está em discussão, neste processo o efeito retroativo do preceito de 1985 (cf. Decreto-lei nº 2.249) à vigência do Decreto-lei nº 2.200/84 — matéria de árdua exegese, a qual — impende notar — não tem logrado neste Tribunal, ainda hoje, uma completa pacificação hermenêutica ao propósito. Mas ainda que admitida, para argumentar, uma possível retroação da disposição de 1985 (cf. Decreto-lei nº 2.249), forçoso é convir que tal efeito de retroação há de prevalecer, também, para a incompatibilidade de percepção cumulativa das gratificações em cotejo, de vez que recusar uma tal vedação equivaleria a não admitir a própria extensão da Gata determinada no Decreto-lei nº 2.249.

XV

38. Ainda sob o aspecto doutrinário, a que busca arrimo o recurso em causa, que invoca a lição sempre autorizada de Hely Lopes Meirelles, acreditamos que a v. decisão recorrida apresenta-se incensurável. E isto porque temos, também nós, com o festejado mestre administrativista, que “em princípio as vantagens pecuniárias são acumuláveis”, mas sempre que sejam, conforme, aliás, enfatiza o mesmo autor, “compatíveis entre si e não importem repetição do mesmo benefício concedido pela lei”.

39. Aceitamos, assim, a acumulabilidade de vantagens pecuniárias, como regra geral, mas, com um fator condicionante: que tal acumulação não infrinja expressa disposição que a vede. Como, por sinal, ocorre no caso particular dos autos.

40. Não há negar que no motivo gerador da vantagem decorrente da extensão (retroativa, se se quiser) da gratificação de atividade técnico-administrativa, segundo os excertos do recurso em exame, está o pressuposto da inacumulabilidade com a gratificação pelo desempenho de atividades rodoviárias, uma vez que até o advento do Decreto-lei nº 2.249/85 nenhum pagamento

cumulativo ocorrera, nem poderia mesmo ter ocorrido.

XVI

41. Se bem que não constitua objeto de contestação do recurso em apreço, dá a entender a instrução do processo que os Srs. Procuradores do DNER estariam percebendo, cumulativamente, a chamada Gata (cf. Decreto-lei nº 2.249), a GDAR (cf. Decreto-lei nº 2.194) e ainda, a de desempenho de função essencial à prestação jurisdicional (cf. Decreto-lei nº 2.117/84), quando de modo expresso essa acumulação é vedada no citado parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei nº 2.249/85. Em se confirmando a informação, impõe-se, de igual modo, que cesse o procedimento proibido em lei.

XVII

42. Verifica-se, de todo o exposto, que as irregularidades arroladas na v. decisão de 31.7.86 (cf. fls. 51a) não foram descaracterizadas pelo recurso, que, afinal, não logrou elidir os fundamentos do v. *decisum*, que é, assim, de ser mantido, com vistas ao exato cumprimento da lei que rege a espécie.

43. Destarte, e em conclusão, manifestamo-nos por que se conheça do recurso de fls., para, negando-lhe provimento, ser mantida a r. decisão, que, entre outros fins, objetiva a sustação imediata pelo DNER do pagamento da Gata cumulativamente com as instituídas pelos Decretos-leis n.ºs 2.117/84 e 2.194/84.

44. Aquiescemos, por outro lado, às providências alvitradas nas letras *c*, *d* e *e* da conclusão do parecer da Srª Assessora da 3ª IGCE, que transcrevemos no item 10 deste parecer.

Procuradoria, 11 de novembro de 1986.
— Francisco de Salles Mourão Branco, Procurador-Geral.