

Nota Técnica AJN/CONDSEF nº 25/2011

CONDSEF. Gratificação de Qualificação. Efeitos pecuniários. Previsão na legislação e ausência de regulamentação. Carreiras da Tecnologia Militar, Inmetro, INPI, Ciência e Tecnologia.

Trata-se de análise solicitada pela **Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDSEF** no que se refere aos efeitos pecuniários da Gratificação de Qualificação - GQ para os servidores das Carreiras da Tecnologia Militar, Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO, Ciência e Tecnologia e Instituto Nacional de Propriedade Industrial - INPI.

A questão a ser dirimida é se a GQ produz efeitos pecuniários desde a edição da lei que a instituiu, ou se os efeitos dependem da regulamentação daquela norma.

A Medida Provisória n. 441, de 29/08/2008, depois convertida na Lei 11.907/2009, instituiu a Gratificação de Qualificação – GQ para os cargos de nível intermediário e/ou auxiliar de diversas carreiras. A gratificação, contudo, não foi estipulada de forma idêntica para todas.

Passa-se, assim, à análise dos dispositivos que tratam da questão, sob a ótica do início dos efeitos financeiros e da necessidade de regulamentação.

1. Carreira da Tecnologia Militar e Carreira da Ciência e Tecnologia

Para ambas, as previsões são semelhantes.

Em relação à Carreira da Tecnologia Militar, a gratificação foi prevista pela Lei 11.907/2009 nos seguintes termos:

Art. 20. A Lei nº 9.657, de 3 de junho de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

[...]

“Art. 21-B. Fica instituída a Gratificação de Qualificação - GQ, a ser concedida aos titulares de cargos de provimento efetivo de nível intermediário integrantes do Plano de Carreira dos Cargos de Tecnologia Militar, em retribuição ao cumprimento de requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários ao desempenho das atividades de nível intermediário de desenvolvimento de tecnologia militar, de acordo com os valores constantes do Anexo desta Lei.¹

§ 1º Os requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários à percepção da GQ abrangem o nível de qualificação que o servidor possua em relação:
I - ao conhecimento dos serviços que lhe são afetos, na sua operacionalização e na sua gestão; e
II - à formação acadêmica e profissional, obtida mediante participação, com aproveitamento, em cursos regularmente instituídos.

§ 2º Os cursos a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo deverão ser compatíveis com as atividades dos órgãos ou entidades onde o servidor estiver lotado.

§ 3º Os cursos de Doutorado e Mestrado, para os fins previstos no caput deste artigo, serão considerados somente se credenciados pelo Conselho Federal de Educação e, quando realizados no exterior, revalidados por instituição nacional competente para tanto.

§ 4º Os titulares de cargos de nível intermediário das Carreiras a que se refere o caput deste artigo somente farão jus ao nível I da GQ se comprovada a participação em cursos de qualificação profissional com carga horária mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas, na forma disposta em regulamento.

§ 5º Para fazer jus aos níveis II e III da GQ, os servidores a que se refere o caput deste artigo deverão comprovar a participação em cursos de formação acadêmica, observada no mínimo o nível de graduação, na forma disposta em regulamento.

¹ A redação do caput foi alterada através da Lei 12.277/2010, passando a constar que *Fica instituída a Gratificação de Qualificação - GQ, a ser concedida aos titulares de cargos de provimento efetivo de nível intermediário integrantes do Plano de Carreira dos Cargos de Tecnologia Militar, em retribuição ao cumprimento de requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários ao desempenho das atividades de nível intermediário de desenvolvimento de tecnologia militar, de acordo com os valores constantes da alínea c do Anexo I e do Anexo III desta Lei.*

§ 6º O regulamento disporá sobre as modalidades de curso a serem consideradas, a carga horária mínima para fins de equiparação de cursos, as situações específicas em que serão permitidas a acumulação de cargas horárias de diversos cursos para o atingimento da carga horária mínima a que se refere o § 4º deste artigo, os critérios para atribuição de cada nível de GQ e os procedimentos gerais para concessão da referida gratificação.
[...]"

Os anexos da referida norma contêm tabelas prevendo o valor da GQ para essa carreira em relação aos seguintes períodos: efeitos financeiros a partir de 1º de julho de 2008; efeitos financeiros a partir de 1º de julho de 2009; e efeitos financeiros a partir de 1º de julho de 2010 (estes últimos, em alteração acrescida pela Lei 12.277/2010).

A tabela mais recente tem o seguinte teor:

ANEXO III
(Incluído pela Lei nº 12.277, de 2010)
VALORES DA GRATIFICAÇÃO POR QUALIFICAÇÃO - GQ
(Efeitos financeiros a partir de 1º de julho de 2010)

Em R\$

CLASSE	PADRÃO	VALORES DA GQ NÍVEIS DE QUALIFICAÇÃO		
		I	II	III
ESPECIAL	III	793,36	1.542,41	3.085,88
	II	773,32	1.504,43	3.007,81
	I	754,33	1.466,45	2.931,85
C	VI	729,01	1.417,92	2.837,95
	V	711,07	1.382,05	2.766,21
	IV	693,14	1.347,24	2.696,58
	III	676,26	1.313,48	2.628,01
	II	659,38	1.280,77	2.561,54
	I	642,50	1.249,12	2.497,19
	B	VI	620,34	1.207,98
V		604,52	1.177,38	2.355,82
IV		589,75	1.147,84	2.296,74
III		574,98	1.119,36	2.238,71
II		560,21	1.091,93	2.181,74
I		546,49	1.064,50	2.126,88
A	V	527,50	1.028,63	2.059,36
	IV	514,84	1.003,31	2.007,67
	III	502,18	977,99	1.957,03
	II	489,52	953,72	1.907,44
	I	476,86	929,46	1.858,91

De outra parte, para os servidores da Ciência e Tecnologia, a gratificação restou assim prevista:

Art. 56. Fica instituída a Gratificação de Qualificação - GQ a que se refere o art. 21-A da Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993, a ser concedida aos titulares de cargos de provimento efetivo de níveis intermediário e auxiliar integrantes das Carreiras de Desenvolvimento Tecnológico e de Gestão, Planejamento e Infra-Estrutura em Ciência e Tecnologia, em retribuição ao cumprimento de requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários ao desempenho das atividades de níveis intermediário e auxiliar de desenvolvimento tecnológico, gestão, planejamento e infraestrutura, quando em efetivo exercício do cargo, de acordo com os valores constantes do Anexo XX desta Lei.

§ 1º Os requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários à percepção da GQ abrangem o nível de qualificação que o servidor possua em relação:

I - ao conhecimento dos serviços que lhe são afetos, na sua operacionalização e na sua gestão; e

II - à formação acadêmica e profissional, obtida mediante participação, com aproveitamento, em cursos regularmente instituídos.

§ 2º Os cursos a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo deverão ser compatíveis com as atividades dos órgãos ou entidades onde o servidor estiver lotado.

§ 3º Os cursos de Doutorado e Mestrado para os fins previstos no caput deste artigo serão considerados somente se credenciados pelo Conselho Federal de Educação e, quando realizados no exterior, revalidados por instituição nacional competente para tanto.

§ 4º Os titulares de cargos de nível intermediário das Carreiras a que se refere o caput deste artigo somente farão jus ao nível I da GQ se comprovada a participação em cursos de qualificação profissional com carga horária mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas, na forma disposta em regulamento.

§ 5º Para fazer jus aos níveis II e III da GQ, os servidores a que se refere o § 4º deste artigo deverão comprovar a participação em cursos de formação acadêmica, observado no mínimo o nível de graduação, na forma disposta em regulamento.

§ 6º Os titulares de cargos de nível auxiliar somente farão jus à GQ se comprovada a participação em cursos de qualificação

profissional com carga horária mínima de 180 (cento e oitenta) horas, na forma disposta em regulamento.

§ 7º O regulamento disporá sobre as modalidades de curso a serem consideradas, a carga horária mínima para fins de equiparação de cursos, as situações específicas em que serão permitidas a acumulação de cargas horárias de diversos cursos para o atingimento da carga horária mínima a que se referem os §§ 3º e 4º deste artigo, os critérios para atribuição de cada nível de GQ e os procedimentos gerais para concessão da referida gratificação, observadas as disposições desta Lei.

[...]

Art. 57. O servidor de nível intermediário ou auxiliar, titular de cargo de provimento efetivo integrante das Carreiras a que se refere o art. 56 desta Lei que em 29 de agosto de 2008 estiver percebendo, na forma da legislação vigente até esta data, Adicional de Titulação passará a perceber a GQ da seguinte forma:

I - o possuidor de certificado de conclusão, com aproveitamento, de curso de aperfeiçoamento ou especialização receberá a GQ em valor correspondente ao nível I, de acordo com os valores constantes do Anexo XX desta Lei; e

II - o portador do grau de Mestre ou título de Doutor perceberá a GQ em valor correspondente aos níveis II e III, respectivamente, de acordo com os valores constantes do Anexo XX desta Lei.

1º Em nenhuma hipótese, a GQ a que se refere o art. 56 poderá ser percebida cumulativamente com qualquer adicional ou gratificação que tenha como fundamento a qualificação profissional ou a titulação.

§ 2º Aplica-se aos aposentados e pensionistas o disposto nos incisos I e II do caput deste artigo.

O anexo da referida norma contém tabelas prevendo o valor da GQ para essa carreira em relação aos seguintes períodos: efeitos financeiros a partir de 1º de julho de 2008; e efeitos financeiros a partir de 1º de julho de 2009.

Têm o seguinte teor as tabelas mais recentes:

ANEXO XX
VALOR DA GRATIFICAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO - GQ

a) Valor da GQ para os cargos de Técnico e Assistente em Ciência e Tecnologia

Tabela II - Efeitos financeiros a partir de 1º de julho de 2009

Em R\$

CLASSE	PADRÃO	NÍVEIS DA GRATIFICAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO		
		I	II	III
Técnico 3	III	752,00	1.462,00	2.925,00
Assistente 3	II	725,00	1.412,00	2.822,00
	I	700,00	1.362,00	2.725,00
	VI	677,00	1.316,00	2.632,00
	V	652,00	1.270,00	2.539,00
Técnico 2	IV	629,00	1.225,00	2.449,00
Assistente 2	III	608,00	1.182,00	2.365,00
	II	587,00	1.141,00	2.281,00
	I	565,00	1.100,00	2.199,00
	VI	546,00	1.061,00	2.122,00
	V	527,00	1.023,00	2.046,00
Técnico 1	IV	506,00	986,00	1.971,00
Assistente 1	III	489,00	950,00	1.901,00
	II	471,00	916,00	1.831,00
	I	452,00	881,00	1.762,00

b) Valor da GQ para o cargo de Auxiliar em Ciência e Tecnologia:

Em R\$

CLASSE	PADRÃO	NÍVEIS DA GRATIFICAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO	
		EFEITOS FINANCEIROS A PARTIR DE	
		1º JUL 2008	1º JUL 2009
	VI	227,00	255,00
	V	221,00	248,00
Auxiliar Técnico 2	IV	215,00	242,00
	III	210,00	236,00
	II	205,00	230,00
	I	199,00	224,00
	VI	191,00	215,00
	V	186,00	209,00
Auxiliar Técnico 1	IV	181,00	204,00
	III	177,00	199,00
	II	172,00	194,00
	I	168,00	189,00

Como visto, tanto para a carreira de Tecnologia Militar, quanto para a de Ciência e Tecnologia, é previsto o pagamento da gratificação considerando o nível de qualificação que o servidor possua em relação ao

conhecimento dos serviços que lhe são afetos, bem como em razão da formação acadêmica e profissional, obtida mediante participação, com aproveitamento, em cursos regularmente instituídos.

Para a aferição do requisito previsto no inciso II (que é justamente a formação acadêmica e profissional), exige-se que os cursos sejam compatíveis com as atividades do órgão em que o servidor atua.

Ocorre que, ao tratar do enquadramento nos níveis da gratificação, a lei faz remissão à edição de regulamento. Afirma que o enquadramento no nível I exige a participação em curso de qualificação profissional com carga horária mínima de 360 horas, e nos níveis II e III, a participação em cursos de formação acadêmica, observado o nível mínimo de graduação.

Embora, em dispositivo anterior, a norma previsse que os cursos de Mestrado e Doutorado apenas serão considerados se estiverem regularizados perante a autoridade competente, não diz em que nível devem ser enquadrados os portadores dos respectivos diplomas.

Assim sendo, é possível que os portadores de título de mestre sejam enquadrados no mesmo nível que os graduados, por exemplo, deixando-se o nível III apenas para os doutores. Ou, diversamente, pode-se interpretar que ficariam apenas os graduados no nível II e os mestres e doutores, no nível III.

A reflexão acima serve apenas para demonstrar a necessidade de regulamentação do dispositivo para sua aplicabilidade. É por isso mesmo que a lei previu que o regulamento disporá sobre *os critérios para atribuição de cada nível de GQ.*

É necessário que seja esclarecida a forma como se dará o enquadramento. E, ainda, que sejam estipulados quais os cursos que possuem relação direta com as atividades do órgão em que o servidor trabalha. Se é verdade que há aqueles que claramente se relacionam (como uma graduação na área de tecnologia, para ambas as carreiras aqui tratadas), há outros que ensejam dúvidas sobre sua pertinência.

Da mesma forma, os cursos que ensejam o enquadramento no nível I (carga horária mínima de 360 horas) precisam ser delineados, esclarecendo-se, por exemplo, em que situações é possível somar as cargas horárias de dois ou mais cursos para atingir esse total, bem como quais as áreas pertinentes, etc.

Portanto, desde logo resta claro que a aplicabilidade dos dispositivos, tanto pelo que decorre do seu texto expresso, quanto por seu conteúdo incompleto, exige regulamentação.

Cabe observar, por fim, que o disposto no art. 57 da Lei 11.907/2009, no que tange à carreira de Ciência e Tecnologia, não pode ser invocado como demonstração de desnecessidade de regulamentação do dispositivo.

Isso porque se trata de regra a ser aplicada para os servidores que recebiam preteritamente o adicional de qualificação, evitando-se assim redução remuneratória. Veja-se que tal regra inclusive destoa das normas que devem vigor no período posterior.

De fato, o art. 56 da Lei 11.907/2009 lei dispõe que, *para fazer jus aos níveis II e III da GQ, os servidores [...] deverão comprovar a participação em cursos de formação acadêmica, observado no mínimo o nível de graduação, na forma disposta em regulamento*. Ou seja: sendo o servidor portador do diploma de graduação, tem desde já garantido o direito ao acesso, no mínimo, ao nível II da GQ, regra esta que não poderá ser contrariada por posterior regulamento.

Ocorre que, na regra prevista para os servidores que recebiam anteriormente o adicional de qualificação, restou assegurado que os servidores portadores de título de especialização (que pressupõe a obtenção prévia de título de graduação) receberão a GQ no nível I.

A interpretação sistemática desse dispositivo leva à conclusão de que se trata de regra transitória, a ser aplicada até a regulamentação da nova lei, tanto que suas determinações divergem das que devem ter vigência após a referida regulamentação. Se o entendimento não for o de que se trata de regra a ser aplicada somente de forma temporária, estar-se-á perpetrando ofensa ao princípio da isonomia, visto que servidores com idêntica qualificação poderão receber a gratificação em valores diferentes após a regulamentação da norma.

Assim, a conclusão apenas pode ser a de que o pagamento da GQ exige regulamentação, não havendo elementos na lei que a instituiu que permitam deduzir de forma diversa.

2. Carreiras do INMETRO e INPI

Para os servidores do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO, a Lei 11.907/2009 assim tratou da questão:

Art. 148. A Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:
[...]

“Art. 63-A. Fica instituída a Gratificação de Qualificação - GQ, a ser concedida aos titulares de cargos de provimento efetivo de nível intermediário e auxiliar integrantes do Plano

de Carreiras e Cargos do Inmetro, em retribuição ao cumprimento de requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários ao desempenho das atividades de níveis intermediário e auxiliar de desenvolvimento tecnológico, gestão, planejamento e infraestrutura, quando em efetivo exercício do cargo, de acordo com os valores constantes do Anexo XI-C desta Lei.

§ 1º Os requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários à percepção da GQ abrangem o nível de capacitação que o servidor possua em relação:
I - ao conhecimento dos serviços que lhe são afetos, na sua operacionalização e na sua gestão; e
II - à formação acadêmica e profissional, obtida mediante participação, com aproveitamento, em cursos regularmente instituídos.

§ 2º Os cursos a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo deverão ser compatíveis com as atividades do Inmetro.

§ 3º Os titulares de cargos de nível intermediário das Carreiras a que se refere o caput deste artigo somente farão jus à GQ se comprovada a participação em cursos de qualificação profissional com carga horária mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas, na forma disposta em regulamento.

§ 4º Os titulares de cargos de nível auxiliar somente farão jus à GQ se comprovada a participação em cursos de qualificação profissional com carga horária mínima de 180 (cento e oitenta) horas, na forma disposta em regulamento.

§ 5º O regulamento disporá sobre as modalidades de curso a serem consideradas, a carga horária mínima para fins de equiparação de cursos, as situações específicas em que serão permitidas a acumulação de cargas horárias de diversos cursos para o atingimento da carga horária mínima a que se refere o § 3º deste artigo e os critérios e os procedimentos gerais para concessão da referida gratificação.
[...]"

"Art. 63-B. O servidor titular de cargo de provimento efetivo integrante do Plano de Carreiras e Cargos do Inmetro, de nível intermediário ou auxiliar, que estava percebendo, em 29 de agosto de 2008, na forma da legislação vigente, o Adicional de Titulação passará a perceber a GQ de acordo com os valores constantes do Anexo XI-C desta Lei.
[...]"

O anexo da referida norma contém tabelas prevendo o valor da GQ para essa carreira com efeitos financeiros a partir de 1º de julho de 2008:

ANEXO XI-C
(Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009)
GRATIFICAÇÃO POR QUALIFICAÇÃO – GQ
(Efeitos financeiros a partir de 1º de julho de 2008)

a) Valor da GQ para os cargos de Técnico em Metrologia e Qualidade da Carreira de Suporte Técnico à Metrologia e Qualidade e Assistente Executivo em Metrologia e Qualidade da Carreira de Suporte à Gestão em Metrologia e Qualidade:

Em R\$

CARGO	CLASSE	PADRÃO	VALOR DA GQ EFEITOS FINANCEIROS A PARTIR DE 1º JUL 2008
		III	278,53
	A	II	268,82
		I	259,47
		VI	250,61
Técnico em Metrologia e Qualidade e	B	V	241,83
Assistente Executivo em Metrologia e Qualidade		IV	233,27
		III	225,23
		II	217,24
		I	209,46
		VI	202,13
		V	194,87
	C	IV	187,77
		III	181,02
		II	174,36
		I	167,83

b) Valor da GQ para os cargos de Auxiliar Executivo em Metrologia e Qualidade da Carreira de Apoio Operacional à Gestão em Metrologia e Qualidade:

Em R\$

CARGO	CLASSE	PADRÃO	VALOR DA GQ
		VI	114,52
		V	109,41
	A	IV	104,49
		III	99,76
		II	95,21
Auxiliar Executivo em Metrologia e		I	90,89

Qualidade		VI	82,92
		V	79,09
	B	IV	75,43
		III	71,86
		II	68,45
		I	65,19

Por fim, para os servidores integrantes do Plano de Carreiras e Cargos do Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI, restou a seguinte determinação:

Art. 156. A Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:
[...]

“Art. 105-B. Fica instituída a Gratificação de Qualificação - GQ, a ser concedida aos titulares de cargos de provimento efetivo de nível intermediário integrantes do Plano de Carreiras e Cargos do Inpi, em retribuição ao cumprimento de requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários ao desempenho das atividades de níveis intermediário e auxiliar de desenvolvimento tecnológico, gestão, planejamento e infraestrutura, quando em efetivo exercício do cargo, de acordo com os valores constantes do Anexo XVIII-C desta Lei.

§ 1º Os requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários à percepção da GQ abrangem o nível de capacitação que o servidor possua em relação:
I - ao conhecimento dos serviços que lhe são afetos, na sua operacionalização e na sua gestão; e
II - à formação acadêmica e profissional, obtida mediante participação, com aproveitamento, em cursos regularmente instituídos.

§ 2º Os cursos a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo deverão ser compatíveis com as atividades do Inpi.

§ 3º Os titulares de cargos de nível intermediário das Carreiras a que se refere o caput deste artigo somente farão jus à GQ se comprovada a participação em cursos de qualificação profissional com carga horária mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas, na forma disposta em regulamento.

§ 4º O regulamento disporá sobre as modalidades de curso a serem consideradas, a carga horária mínima para fins de equiparação de cursos, as situações específicas em que serão permitidas a acumulação de cargas horárias de

diversos cursos para o atingimento da carga horária mínima a que se refere o § 3º deste artigo, os critérios e os procedimentos gerais para concessão da referida gratificação.
[...]"

"Art. 105-C. O servidor de nível intermediário titular de cargo de provimento efetivo integrante do Plano de Carreiras e Cargos do Inpi que estiver percebendo na forma da legislação vigente adicional de titulação passará a perceber a GQ de acordo com os valores constantes do Anexo XVIII-C desta Lei.
[...]"

O anexo da referida norma contém tabelas prevendo o valor da GQ para essa carreira com efeitos financeiros a partir de 1º de julho de 2008:

ANEXO XVIII-C
(Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009)
GRATIFICAÇÃO POR QUALIFICAÇÃO – GQ

Cargos de Técnico em Propriedade Industrial da Carreira de Suporte Técnico em Propriedade Industrial e de Técnico em Planejamento, Gestão e Infra-Estrutura em Propriedade Industrial da Carreira de Suporte em Planejamento, Gestão e Infra-Estrutura em Propriedade Industrial:

Em R\$

		VALOR DA GQ
CLASSE	PADRÃO	EFEITOS FINANCEIROS
		A PARTIR DE 1º JUL 2008
	III	752,00
ESPECIAL	II	725,00
	I	700,00
	VI	677,00
	V	652,00
B	IV	629,00
	III	608,00
	II	587,00
	I	565,00
	VI	546,00
	V	527,00
A	IV	506,00
	III	489,00
	II	471,00
	I	452,00

Embora os dispositivos que regem o pagamento da GQ para as carreiras do INMETRO e do INPI sejam um pouco diversos dos dispositivos atinentes às outras duas carreiras (Tecnologia Militar e Ciência e Tecnologia) – visto que não diferenciam a GQ em níveis e, portanto, não exigem requisitos específicos para cada nível – o fato é que são semelhantes no tocante à exigência de regulamentação para aplicabilidade dos dispositivos.

Exige-se, para a percepção da gratificação, cursos com carga horária mínima de 360 horas. Embora a fixação da carga horária mínima não dependa de regulamento, dele dependem a definição de quais as áreas são afetadas às atividades do órgão, as modalidades de cursos a serem consideradas, etc.

No mesmo sentido do antes referido, se determinado mestrado na área de propriedade industrial evidentemente daria o direito à percepção da GQ (por ter carga horária superior a 360 horas e ser pertinente às atividades do cargo), o fato é que há cursos de pertinência mais nebulosa, não se podendo falar em auto-aplicabilidade do dispositivo. Até porque a lei é expressa ao exigir o regulamento.

Portanto, embora parcialmente diversos dos dispositivos anteriores, também as normas aqui transcritas exigem regulamentação para sua aplicabilidade.

Da mesma forma, as regras trazidas para os servidores das duas carreiras (INMETRO e INPI) que já recebiam o adicional de qualificação preteritamente visam apenas a evitar a redução remuneratória enquanto pendente a regulamentação da nova norma, mas não fornecem elementos para que se sustente a desnecessidade da citada regulamentação.

3. Da necessária retroatividade dos efeitos financeiros das gratificações

Como referido, os dispositivos que instituíram a Gratificação de Qualificação para as carreiras de Tecnologia Militar, Ciência e Tecnologia, INMETRO e INPI dependem de regulamentação para sua aplicabilidade.

Entretanto, uma vez regulamentados, não se pode olvidar disposição clara da lei: os efeitos financeiros devem retroagir à data nela prevista.

De fato, se a lei institui determinada gratificação, cuja aplicabilidade pende de regulamentação, e determina que os efeitos financeiros da mesma ocorrerão a partir de certa data, não podem os servidores ser penalizados em razão da mora da Administração em expedir o regulamento em questão.

Até porque esse entendimento violaria a moralidade

administrativa, ao incentivar a Administração a tardar na regulamentação de diversos direitos dos servidores, para assim sonegá-los pelo maior tempo possível.

Diversamente, a interpretação de que, uma vez regulamentado, o pagamento deve ser retroativo, pois é a própria lei que assim o assegura, respeita não apenas o princípio da legalidade, mas também o da moralidade administrativa e o da vedação ao enriquecimento indevido.

Em situação análoga, na qual a lei que instituiu determinada gratificação (no caso, Gratificação Especial de Localidade – GEL, Lei 8.270/1991) previu que os efeitos financeiros ocorreriam a partir da data de sua publicação, posterior decreto que veio regulamentá-la e dispôs de maneira diversa, postergando o momento do início dos efeitos financeiros da gratificação em questão, foi considerado ilegal pelo Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE LOCALIDADE. EFEITOS FINANCEIROS. BASE DE CÁLCULO. LEI Nº 8.270/91 E DECRETO REGULAMENTAR 493/92.

A referida lei é absolutamente clara ao dispor sobre os efeitos financeiros da Gratificação Especial de Localidade, não se vislumbrando, na espécie, qualquer violação dos mencionados dispositivos da legislação federal, no que não merece reforma a decisão recorrida.

A Gratificação Especial de Localidade - GEL - deve incidir somente sobre o vencimento do servidor, excluindo-se da base de cálculo, assim, as demais vantagens por ele percebidas.

Recurso parcialmente provido.

(STJ, RESP 704.748/MS, Quinta Turma, Relator Min. José Arnaldo da Fonseca, DJ 11.04.2005, p. 377.)

Cabe destacar o seguinte trecho do voto-condutor do acórdão cuja ementa foi acima transcrita:

Por outro lado, o acórdão recorrido não merece qualquer censura quando assim estabeleceu (fls. 97/8):

"Noutro aspecto, a gratificação deve ser paga desde 01.12.91, data dos efeitos financeiros da Lei 8270, cujo artigo 26 dispõe: "Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de dezembro de 1991..."

Irrelevante que a Lei 8270/91 tenha dispositivos que posteriormente foram regulamentados pelo Decreto 493/92.

Presente a hipótese legal, que veio a ser corroborada pelo Decreto regulamentador, os efeitos financeiros são os definidos pelo artigo 26 da Lei, acima mencionados."

No mesmo sentido, os seguintes julgados:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE LOCALIDADE. ZONA DE FRONTEIRA. EFEITOS FINANCEIROS. LEI Nº 8.270/91 E DECRETO REGULAMENTAR 493/92.

A referida lei é absolutamente clara ao dispor sobre os efeitos financeiros da Gratificação Especial de Localidade, não se vislumbrando, na espécie, qualquer violação aos mencionados dispositivos da legislação federal, no que não merece reforma a decisão recorrida.

Recurso desprovido.

(STJ, RESP 406.043/MT, Quinta Turma, Relator Min. José Arnaldo da Fonseca, DJ 09.09.2002, p. 238.)

PROCESSUAL CIVIL. GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE LOCALIDADE. LEI N. 8.270/91. DECRETO N. 493/92. EFEITOS FINANCEIROS RETROATIVOS A 01 DE DEZEMBRO DE 1991. CORREÇÃO MONETÁRIA. JUROS DE MORA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CUSTAS EM REPOSIÇÃO.

1. Os nossos Pretórios firmaram entendimento jurisprudencial no sentido de que os efeitos financeiros da Gratificação Especial por Localidade - GEL, operam a partir de 1º de dezembro de 1991, por força do disposto no art. 26 da Lei n. 8.270, de 17 de dezembro de 1991, tendo o art. 1º, § 3º, do Decreto n. 493, de 10 de abril de 1992 exorbitado os seus limites ao colidir com disposição expressa da lei que regulamentou (precedentes do STJ e do TRF da 1ª Região).

2. Tendo os autores, servidores do TRE de Mato Grosso, recebido a GEL a partir de abril de 1992, é de ser deferido o pedido de pagamento desta gratificação no período de 01.12.91 até 31.03.1992, conforme pedido na inicial, abatendo-se as parcelas eventualmente pagas sob o mesmo título e referentes ao mesmo período, pela via administrativa.

[...]

(TRF1, AC 9601540172, Segunda Turma, Relator Juiz Federal Iran Velasco Nascimento (conv.), DJ 21.01.2008)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO. ENQUADRAMENTO. LEIS 7.720/89 E 8.491/92. IGUALDADE DE CARGO. IGUALDADE DE REMUNERAÇÃO. PAGAMENTO DE DIFERENÇAS RESULTANTE DA CORREÇÃO DO ENQUADRAMENTO. NM-14 PARA NM-24.

GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE LOCALIDADE (GEL). LEI 8.270/91 E DECRETO 493/92. EFEITOS FINANCEIROS A PARTIR DA VIGÊNCIA DA LEI. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL NÃO PROVIDAS. SENTENÇA MANTIDA.

[...]

3. O decreto 493/92, ao regulamentar a Lei 8.270/91, não poderia alterar o termo inicial dos efeitos financeiros da Gratificação Especial de Localidade. Ilegalidade reconhecida. Precedentes da Turma.

4. Apelação e remessa oficial não providas. Sentença mantida. (TRF1, AC 2000.01.00.049229-4/MT, Primeira Turma, Relatora Juíza Mônica Neves Aguiar Castro, DJ 30.04.2001, p. 37.)

ADMINISTRATIVO – SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL – GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE LOCALIDADE (GEL) – LEI Nº 8.270/91 E DECRETO Nº 493/92 – EFEITOS FINANCEIROS A PARTIR DE 1º DEZ 91 (ART. 26 DA LEI Nº 8.270/91) – APELAÇÃO E REMESSA NÃO PROVIDAS.

1. 'Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de dezembro de 1991, exceto o art. 2º, que vigora a partir de 1º de novembro de 1991.' (art. 26 da Lei Nº 8.270/91).

2. Sendo expressa a Lei, não cabe ao intérprete distinguir onde ela não distingue.

3. Apelação e remessa não providas.

4. Peças liberadas pelo Relator em 21/03/2000 para a publicação do acórdão.

(TRF1, AC 1999.01.00.008073-8, Primeira Turma, Relator Juiz Luciano Tolentino Amaral, DJ 03.04.2000.)

No caso concreto, em relação às quatro carreiras ora analisadas, a lei previu o início dos efeitos financeiros da gratificação em 1º/07/2008.

Portanto, nesse momento surgiu o direito dos servidores à percepção da gratificação. Assim, quando da edição dos regulamentos competentes, devem ser pagos os valores retroativos à data prevista na Lei 11.907/2009.

4. Conclusões

Conforme exposto, o pagamento da Gratificação de Qualificação – GQ aos servidores que a ela fazem jus depende de regulamentação.

Isso porque é necessário que sejam definidas, em relação aos cursos a serem considerados para o pagamento da gratificação, quais as áreas do conhecimento têm pertinência às atividades de cada órgão, quais as modalidades

de cursos serão aceitas, como serão enquadrados os cursos nos níveis de GQ (nas hipóteses em que existem tais níveis), dentre outros aspectos.

Entretanto, uma vez expedida tal regulamentação, torna-se necessária a determinação de pagamento retroativo da gratificação. Isso porque a lei prevê os efeitos financeiros da mesma a partir de 1º/07/2008, de forma que não podem ser os servidores prejudicados em razão da mora da Administração em expedir o regulamento.

Trata-se de pleito legítimo, sendo aconselhável aos servidores e suas entidades representativas que atuem junto aos órgãos competentes da Administração para que, quando da expedição dos regulamentos pendentes, reste previsto o pagamento retroativo dos valores da GQ.

É o que temos a anotar, s.m.j.

Brasília, 05 de janeiro de 2012.

José Luis Wagner
OAB/DF 17.183

Luciana Rambo
OAB/RS 52.887

Valmir F. Vieira de Andrade
OAB/DF 26.778