



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.322.321 - PR (2012/0094104-4)

RELATORA : MINISTRA DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA
CONVOCADA TRF 3a. REGIÃO)
RECORRENTE : MARCIA BERSANE ARAUJO DE MEDEIROS TORRES E
OUTRO
ADVOGADO : JOAO LUIZ ARZENO DA SILVA E OUTRO(S)
RECORRIDO : UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ UFPR
PROCURADOR : MARCELO AYRES KURTZ E OUTRO(S)
RECORRIDO : UNIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – RECURSO ESPECIAL –
SERVIDOR PÚBLICO – VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC – NÃO OCORRÊNCIA –
GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE LOCALIDADE – TAXATIVIDADE DAS
LOCALIDADES ENUMERADAS NO DECRETO 493/92 – VANTAGEM *PROPTER*
LABOREM – DECADÊNCIA AFASTADA.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC se o Tribunal de origem decide,
fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. A Gratificação Especial de Localidade – GEL, prevista na Lei n.º 8.270/91,
somente é devida aos servidores que exercem suas funções nas localidades taxativamente
enumeradas no Decreto n.º 493/92.

3. Em se tratando de vantagem *propter laborem*, devida enquanto subsistentes
as circunstâncias elencadas na norma que a instituiu, o prazo decadencial para a Administração
rever o ato de concessão renova-se continuamente.

4. Recurso especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas,
acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por
unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a).
Ministro(a)-Relator(a), sem destaque e em bloco." Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman
Benjamin (Presidente) e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Castro Meira.

Brasília-DF, 13 de novembro de 2012(Data do Julgamento)

MINISTRA DIVA MALERBI
(DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3A. REGIÃO)
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.322.321 - PR (2012/0094104-4)

RECORRENTE : MARCIA BERSANE ARAUJO DE MEDEIROS TORRES E OUTRO
ADVOGADO : JOAO LUIZ ARZENO DA SILVA E OUTRO(S)
RECORRIDO : UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ UFPR
PROCURADOR : MARCELO AYRES KURTZ E OUTRO(S)
RECORRIDO : UNIÃO

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TRF DA 3a. REGIÃO): Trata-se de recurso especial interposto com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição Federal, em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. HIPÓTESE DIVERSA. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE LOCALIDADE - GEL. AUTO-TUTELA ADMINISTRATIVA. DECADÊNCIA DO DIREITO DE REVISÃO. INAPLICABILIDADE. PAGAMENTO INDEVIDO. SUPRESSÃO. POSSIBILIDADE. DESCONTOS. PERCEPÇÃO DE PARCELAS DE BOA-FÉ.

1. Somente a Universidade Federal do Paraná está legitimada para responder a ação que objetiva assegurar a manutenção de gratificação em remuneração de seus servidores, isto porque se está diante de autarquia federal: uma entidade da administração indireta com personalidade jurídica de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira.

2. Não há falar em decadência do direito de revisão administrativa, nos termos do artigo 54 da Lei 9.874/99, uma vez que não se está diante de ato administrativo nulo, hábil a ser revisto, eis que se está diante de vantagem percebida pelos servidores da ativa, os quais, desde o exercício de 1997, foram contemplados com a GEL, sendo a hipótese em deslinde a de continuidade de pagamento; é dizer, de manutenção da gratificação em suas remunerações, de modo a afastar a incidência do fenômeno extintivo, não havendo subsunção do caso concreto aos ditames deste dispositivo.

3. Ausente o ato administrativo nulo, não há cogitar de decadência, eis que o instituto só existe para extinguir um direito subjetivo potestativo, *in casu*, o poder-dever da administração pública de rever (anular) seus atos eivados, o que se frise, não é a situação em testilha.

4. Nos termos da Lei 8.270/91, fazem jus a Gratificação Especial de Localidade aqueles servidores que, em razão das excepcionais condições em que prestado o labor - daí a constituir-se em gratificação *propter labore* - estejam sujeitos ao desempenho de suas atividades em áreas de difícil acesso, inóspitas e de precárias condições de vida, em conformidade com as estipulações taxativas do Anexo do Decreto nº 493/92.

2. Não se incluindo o local em que prestadas as ocupações do apelante no rol das cidades ali elencadas, não faz jus ao benefício pleiteado, não se podendo interpretar extensivamente seus ditames, visto que a autorização concessiva de vantagem é sempre interpretada restritivamente.

3. Havendo percepção de valores de boa-fé pelo servidor, padece de sedimento a pretensão da FUNAI que visa à repetição das quantias pagas, eis que a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

restituição, deve ceder diante do caráter alimentar dos benefícios, a cujas verbas, conforme é sabido, é ínsita à irrepetibilidade.

Opostos embargos de declaração por ambas as partes, foram parcialmente acolhidos, nos moldes da ementa a seguir:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO. REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. INOCORRÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS LEGAIS DO RECURSO. PREQUESTIONAMENTO.

1. A natureza reparadora dos embargos de declaração permite a sua oposição contra sentença, acórdão ou decisão acoimados de obscuridade ou contradição, bem como nos casos de omissão do Juiz ou Tribunal.

2. Presente o erro material, deve este ser corrigido o julgado, a fim de que mencionado o desacolhimento à pretensão da UFPR.

3. Não guarda nódoa o acórdão que analisou as questões ventiladas pela parte-embargante em sede de embargos, não sendo possível o acolhimento da irresignação em função de a decisão objurgada haver decidido de maneira diversa aos interesses do embargante, uma vez que o recurso ora em deslinde não se presta à rediscussão.

4. Acolhida a pretensão de prequestionamento, para evitar que a inadmissibilidade dos recursos às instâncias superiores decorra exclusivamente da ausência de menção expressa aos dispositivos tidos pela parte como violados, que tenham sido implicitamente considerados no acórdão, por serem pertinentes à matéria decidida.

Em suas razões recursais, os recorrentes apontam violação dos arts. 535, II, do CPC, 17 e 20, § 2º, da Lei 8.270/91, 2º da Lei 9.527/97 e 54 da Lei 9.784/99.

Afirmam, em síntese, que: a) não foram sanadas as omissões indicadas nos embargos de declaração opostos na origem, no tocante ao recebimento da Gratificação Especial de Localidade - GEL - de modo ininterrupto por mais de nove anos; b) desde o ano de 1997, os autores vinham recebendo a referida gratificação, nos termos da Lei n.º 8.270/91, posteriormente convertida em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI - por força da MP 1.573-7/97, convertida na Lei 9.527/97, operando-se a decadência do direito de a Administração rever seus atos; c) a Gratificação Especial de Localidade - GEL - é devida aos servidores em exercício em zonas de fronteira, onde está situada a cidade de Palotina/PR, a despeito de não estar elencada no Decreto n.º 493/92; d) a norma de regência deve ser interpretada teleologicamente, garantindo-se o pagamento da gratificação aos servidores lotados em locais de difícil acesso e/ou de precário desenvolvimento.

Apresentadas as contrarrazões e admitido o recurso, subiram os autos.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.322.321 - PR (2012/0094104-4)

RELATORA : MINISTRA DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TRF DA 3a. REGIÃO)
RECORRENTE : MARCIA BERSANE ARAUJO DE MEDEIROS TORRES E OUTRO
ADVOGADO : JOAO LUIZ ARZENO DA SILVA E OUTRO(S)
RECORRIDO : UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ UFPR
PROCURADOR : MARCELO AYRES KURTZ E OUTRO(S)
RECORRIDO : UNIÃO

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TRF DA 3a. REGIÃO) (RELATORA): Preliminarmente, deve ser afastada a alegada contrariedade ao art. 535 do CPC, pois o Tribunal de origem decidiu, fundamentadamente, as questões essenciais à solução da controvérsia, concluindo que não se operou a decadência para a Administração extinguir a Gratificação Especial de Localidade - GEL - em relação aos autores.

No nosso sistema processual, o juiz não está adstrito aos fundamentos legais apontados pelas partes. Exige-se apenas que a decisão seja fundamentada, aplicando o julgador ao caso concreto a solução por ele considerada pertinente, segundo o princípio do livre convencimento fundamentado, positivado no art. 131 do CPC.

É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que a Gratificação Especial de Localidade – GEL, prevista na Lei n.º 8.270/91, somente é devida aos servidores que exercem suas funções nas localidades taxativamente enumeradas no Decreto n.º 493/92.

Nesse sentido, os seguintes julgados:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE LOCALIDADE – GEL. DECRETO 493/92. ROL TAXATIVO. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. Somente o exercício de funções nas localidades taxativamente enumeradas no Decreto 493/92 enseja o direito ao recebimento da Gratificação Especial de Localidade – GEL, prevista na Lei 8.270/91. Precedentes.

2. Recurso especial conhecido e improvido. (REsp 717.419/RS, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 14/6/2007, DJ de 6/8/2007)

Administrativo. Gratificação Especial de Localidade – GEL. Zona de fronteira. Lei nº 8.270/91. Decreto nº 93/92. Enumeração taxativa. Entendimento pacífico.

1. Somente o exercício de funções nas localidades taxativamente enumeradas no Decreto nº 493/92 enseja o direito ao recebimento da Gratificação Especial de Localidade – GEL, prevista na Lei nº 8.270/91. Precedentes.

2. Agravo regimental improvido. (AgRg no Ag 373.148/RS, Rel. Min. NILSON NAVES, SEXTA TURMA, julgado em 22/6/2004, DJ de 23/8/2004)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE LOCALIDADE. LEI 8.270/91. DECRETO 493/92.

I - A Gratificação Especial de Localidade, prevista na Lei nº 8.270/91, é devida somente aos servidores públicos federais lotados nos municípios elencados no Decreto nº 493/92.

II - Delimitação que se justifica pela natureza da gratificação, instituída em função da necessidade da defesa do território federal, abrangendo áreas de difícil acesso, inóspitas e de precárias condições de vida.

Recurso não conhecido. (REsp 507.156/RS, Rel. Min. FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 3/6/2003, DJ de 23/6/2003)

AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE LOCALIDADE. JURISPRUDÊNCIA DA CORTE NO MESMO SENTIDO DA DECISÃO RECORRIDA.

1 - É firme o entendimento deste Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que o Decreto Regulamentar que regularizou a Gratificação Especial de Localidade restringiu as cidades e regiões nele elencadas, com o fito de incentivar a permanência dos servidores e o desenvolvimento da própria região.

2 - A fixação do conceito de zona de fronteira, lançada pelo legislador na Lei nº 8.270/91 e no Decreto 493/92 para conceder a gratificação especial de localidade, não ofende ao estabelecido no § 2º, do artigo 20, da Constituição Federal.

3 - Agravo regimental desprovido. (AgRg no Ag 295.583/PR, Rel. Min. FERNANDO GONÇALVES, SEXTA TURMA, julgado em 3/8/2000, DJ de 21/8/2000)

Em relação ao Estado do Paraná, previa o Decreto n.º 493/92, em seu anexo, que o pagamento da gratificação especial somente seria devido aos servidores lotados nos Municípios de Guaíra, Iporã, Marechal Cândido Rondon, Santa Helena, Foz do Iguaçu, Medianeira e Santo Antônio do Oeste.

Resta aferir se a Administração exerceu o direito de rever seus próprios atos dentro do prazo previsto no art. 54 da Lei 9.784/99.

Quanto ao aspecto fático, assim se pronunciou o magistrado de primeiro grau de jurisdição:

A análise das fichas financeiras que acompanharam a inicial revela que desde o início de 1997 os autores recebiam a gratificação, de forma que fazer cessar seu pagamento, após quase dez anos, não seria razoável. Veja-se que o prazo decadencial estampado no dispositivo transcrito já se escoou. E aqui entendo pertinente frisar que tal se deu independentemente do já sedimentado entendimento do STJ de que, para os atos praticados anteriormente à vigência da dita lei, o termo inicial da contagem é a entrada em vigor do diploma. A Lei nº 9.874/99 teve vigência a partir de 1º de fevereiro de 1999. Ou seja, mesmo com esta contagem mais desfavorável aos autores a decadência já teria se operado, tendo em vista que a supressão se deu em abril/2006. (fl. 319)

O Tribunal de origem deu provimento à apelação e à remessa oficial, para afastar a decadência.

Questiona-se, no mérito, o direito ao recebimento da Gratificação Especial de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Localidade – GEL, devida nos moldes do art. 17 da Lei n.º 8.270/91, assim redigido:

Art. 17. Será concedida gratificação especial de localidade aos servidores da União, das autarquias e das fundações públicas federais em exercício em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem, conforme dispuser regulamento a ser baixado pelo Poder Executivo no prazo de trinta dias.

Tem, no caso, vantagem *propter laborem*, devida enquanto subsistentes as circunstâncias elencadas na norma que a instituiu, ou seja, o exercício de cargo público, por servidores da União, das autarquias e das fundações públicas federais, em zonas de fronteiras ou em localidades cujas condições de vida justifiquem o pagamento da gratificação.

Já decidiu esta Corte que, "*em se tratando de discussão a respeito do pagamento de gratificação devida pelo exercício de determinada atividade, de natureza propter laborem, a relação jurídica se mostra de trato sucessivo, pelo que o prazo decadencial para a Administração rever o ato renova-se continuamente*" (RMS 21.894/RS, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 17/12/2007, DJe de 10/3/2008).

Registro, por oportuno, que nem mesmo a Lei n.º 9.527/97, ao extinguir a referida gratificação e transformá-la em vantagem pessoal nominalmente identificada - VPNI, retirou-lhe a natureza *propter laborem*, sendo inequívoca a intenção do legislador a esse respeito:

Art. 2º Ficam extintas as gratificações a que se referem o item VI do Anexo II do Decreto-Lei nº 1.341, de 22 de agosto de 1974, o item V do Anexo IV da Lei nº 6.861, de 26 de novembro de 1980, o Anexo I do Decreto-Lei nº 1.873, de 27 de maio de 1981, e o art. 17 da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991.

§ 1º A importância paga em razão da concessão das gratificações a que se refere o *caput* deste artigo passa a constituir, a partir da publicação desta Lei e **em caráter transitório**, vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeita exclusivamente a atualização decorrente de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.

§ 2º A vantagem a que se refere o parágrafo anterior não se incorpora aos proventos de aposentadoria e pensões, **extinguindo-se o seu pagamento na hipótese em que o servidor passar a ter exercício, em caráter permanente, em outra localidade não discriminada expressamente nas normas vigentes à época de sua concessão.**

Assim, considerando a natureza *propter laborem* da Gratificação Especial de Localidade – GEL, não há falar em decadência do direito que tem a Administração de rever seus próprios atos.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2012/0094104-4

REsp 1.322.321 / PR

Número Origem: 200770000240640

PAUTA: 13/11/2012

JULGADO: 13/11/2012

Relatora

Exma. Sra. Ministra **DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3a. REGIÃO)**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. ELIZETA MARIA DE PAIVA RAMOS

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MARCIA BERSANE ARAUJO DE MEDEIROS TORRES E OUTRO
ADVOGADO : JOAO LUIZ ARZENO DA SILVA E OUTRO(S)
RECORRIDO : UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ UFPR
PROCURADOR : MARCELO AYRES KURTZ E OUTRO(S)
RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil - Reajustes de Remuneração, Proventos ou Pensão - Índice de 28,86% Lei 8.622/1993 e 8.627/1993

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a), sem destaque e em bloco."

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin (Presidente) e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Castro Meira.