



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
PROCURADORIA-SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM PETROLINA  
Rua Valério Pereira, nº 460, Coliseu, Petrolina-PE, CEP  
56.304-060.

EXMO(A) SR(A) DR(A) JUIZ(A) FEDERAL DO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL DA 18ª VARA  
FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE PERNAMBUCO

A **UNIÃO**, por seu Procurador que esta subscreve, vem, tempestivamente, apresentar sua **CONTESTAÇÃO**, o que faz com base nos fundamentos de fato e de direito que se seguem.

#### **I - BREVE ESCORÇO DA LIDE**

Trata-se de ação de repetição de indébito tributário na qual o autor, Servidor Público Federal, pretende a repetição, da quantia que alega ter sido indevidamente recolhida a título de **imposto de renda sobre a GACEN - Gratificação de Atividade de Combate e Controle de Endemias**. Pleiteia, ainda, que a União se abstenha de exigir imposto de renda sobre as verbas pagas a esse título.

Acontece que a citada pretensão não deverá prosperar conforme se demonstrará a seguir.

#### **II - DO DIREITO**

##### **1) DA NATUREZA REMUNERATÓRIA DA GACEN E DA INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA**

Sobre a remuneração dos servidores públicos da União, estabelece a Lei nº 8.112/90 que:

Art. 40. Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei.

Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.

(...)

##### **Das Vantagens**

Art. 49. Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens:

I - indenizações;

II - gratificações;



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
PROCURADORIA-SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM PETROLINA  
Rua Valério Pereira, nº 460, Coliseu, Petrolina-PE, CEP 56.304-060.

III - adicionais.

§ 1º As indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito.

§ 2º As gratificações e os adicionais incorporam-se ao vencimento ou provento, nos casos e condições indicados em lei.

#### Das Gratificações e Adicionais

Art. 61. Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, serão deferidos aos servidores as seguintes retribuições, gratificações e adicionais: (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

I - retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

II - gratificação natalina;

III - adicional por tempo de serviço; (Revogado pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

IV - adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas;

V - adicional pela prestação de serviço extraordinário;

VI - adicional noturno;

VII - adicional de férias;

VIII - outros, relativos ao local ou à natureza do trabalho.

IX - gratificação por encargo de curso ou concurso. (Incluído pela Lei nº 11.314 de 2006)

A partir da leitura dos dispositivos supracitados, apreende-se que a GACEN é uma vantagem pecuniária de caráter permanente que integra a remuneração dos servidores do Quadro de Pessoal do Ministério da Saúde e do Quadro de Pessoal da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA que se enquadrarem nas condições da lei. Sua natureza é de gratificação ou adicional relativa à natureza do trabalho (art. 61, VIII), sendo evidentemente remuneratória.

A Portaria nº 630/2011, por sua vez, confirma a natureza remuneratória da verba quando fixa os critérios de concessão e estabelece os procedimentos a serem observados para o pagamento das gratificações. Reafirma, para fins de concessão da GACEN e GECEN, a necessidade do servidor desenvolver a atividade de combate e controle de endemias, exercitando, em caráter permanente, atividades de saneamento, de prevenção de doenças, educação e promoção da saúde, mediante ações domiciliares ou comunitárias, individuais ou coletivas, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) e sob supervisão do gestor municipal, distrital, estadual ou federal. Observe-se:

Regulamentando a matéria, a Portaria nº 630/2011-MS, do Ministro da Saúde, fixou os critérios de concessão e pagamento da GACEN da seguinte forma:

“O MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da Constituição e, considerando os arts. 53 a 55, da Lei nº 11.784, de



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
PROCURADORIA-SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM PETROLINA  
Rua Valério Pereira, nº 460, Coliseu, Petrolina-PE, CEP 56.304-060.

22 de setembro de 2008; e 284 e 284-A da Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, resolve:

Art. 1º Esta Portaria estabelece os procedimentos a serem observados para o pagamento da Gratificação de Atividade de Combate e Controle de Endemias (GACEN) e da Gratificação Especial de Atividade de Combate e Controle de Endemias (GECEN), aos servidores e empregados públicos em atividade na Fundação Nacional de Saúde e no Ministério da Saúde, bem como àqueles descentralizados para Estados, Distrito Federal e Municípios nos termos do disposto no art. 20 da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991, desde que em efetivo exercício da atividade prevista no art. 2º.

Art. 2º Entende-se por atividade de combate e controle de endemias, para fins de concessão e pagamento da GACEN e GECEN, o exercício em caráter permanente de atividades de saneamento, de prevenção de doenças, educação e promoção da saúde, mediante ações domiciliares ou comunitárias, individuais ou coletivas, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) e sob supervisão do gestor municipal, distrital, estadual ou federal.

Parágrafo único. As atividades de combate e controle de endemias aptas a gerar o direito à percepção da GACEN e da GECEN são:

I - identificar sinais e sintomas dos agravos/doenças e encaminhar os casos suspeitos para a Unidade de Saúde;

II - acompanhar os usuários em tratamento e orientá-los quanto à necessidade de sua conclusão;

III - desenvolver ações educativas e de mobilização da comunidade relativas ao controle das doenças/agravos, em sua área de abrangência;

IV - orientar a comunidade quanto ao uso de medidas de proteção individual e familiar para a prevenção de doenças;

V - mobilizar a comunidade para desenvolver medidas simples de manejo ambiental para o controle de vetores;

VI - realizar, quando indicado, a aplicação de larvicidas/moluscocidas químicos e biológicos, a borrifação intradomiciliar de efeito residual; e a aplicação espacial de inseticidas por meio de nebulizações térmicas e ultra-baixo-volume;

VII - realizar atividades de identificação e mapeamento de coleções hídricas de importância epidemiológica; e

VIII - planejar/programar as ações de controle das doenças/agravos em conjunto ao Agente Comunitário de Saúde e equipe da Atenção Básica/Saúde da Família.

(...)

Art. 5º Observada a legislação aplicável, ficam estabelecidas as seguintes regras para o pagamento das Gratificações GACEN e GECEN:

I - constitui requisito indispensável, para fins de recebimento da GACEN ou da GECEN, que os servidores e empregados públicos sejam ocupantes dos cargos e empregos de que tratam os arts. 53 a 55 da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008 e arts. 284 e 284-A da Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, bem como estejam atuando no combate e controle de endemias, em caráter permanente;



II - a percepção da GACEN e da GECEN é incompatível com o exercício de cargo comissionado, função gratificada ou função comissionada técnica, no âmbito federal;

III - fica vedada a percepção simultânea da GACEN ou da GECEN com o recebimento da indenização de campo de que trata o art. 16 da Lei nº 8.216, de 1991;

IV - os servidores ou empregados públicos que receberem a GACEN ou a GECEN não receberão diárias que tenham como fundamento o deslocamento para a realização de atividades de combate e controle de endemias, desde que não se exija o pernoite;

V - a GACEN ou a GECEN poderão ser pagas cumulativamente com as diárias no caso de pernoite, observado o disposto no art. 58, § 2º, da Lei nº 8.112, de 1990, e no art. 55, § 8º, da Lei nº 11.784, de 2008;

VI - fica vedado o pagamento da GACEN e da GECEN cumulativamente com diárias quando o deslocamento ocorrer dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituída por Municípios limítrofes e regularmente instituídas, conforme dispõe o art. 58, § 3º, da Lei nº 8.112 de 1990;

VII - a GACEN e a GECEN servem de base de cálculo para pagamento de pensão alimentícia, em razão de sua natureza remuneratória; [gn]

VIII - os servidores e empregados públicos alcançados pelo recebimento da GACEN ou GECEN devem obedecer à obrigatoriedade de controle de frequência antes do cumprimento do interstício de 12 (doze) meses, prevista no art. 55, § 2º, da Lei nº 11.784, de 2008;

IX - após o cumprimento do interstício de 12 (doze) meses de que trata o art. 55, § 2º, da Lei nº 11.784, de 2008, os servidores farão jus à GACEN durante os afastamentos considerados de efetivo exercício, nos termos dos arts. 97 e 102, ambos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ressalvados, neste último, os incisos V e VIII, alínea "c", e excetuando-se, ainda, quando este afastamento ocorrer em virtude de exercício de cargo em comissão, função de confiança ou função comissionada técnica na administração pública federal;

X - a GACEN não será devida ao servidor em gozo de licença-prêmio por assiduidade, considerando que referido licenciamento não se caracteriza como de interesse público;

XI - para fins de incorporação da GACEN aos proventos de aposentadoria ou de pensão, além da exigência relacionada ao cargo efetivo, devem ser igualmente satisfeitas as condições no art. 55, § 3º, da Lei nº 11.784, de 2008;

**XII - a GACEN integrará o cálculo das pensões instituídas após 19 de fevereiro de 2004, de acordo com a regra geral, conforme estabelece o art. 2º da Lei nº 10.887, de 2004;**

**XIII - para pensões instituídas após 19 de fevereiro de 2004 de acordo com a regra geral, a GACEN integrará o cálculo, conforme estabelece o art. 2º, da Lei nº 10.887, de 2004;**

**XIV - a GACEN ou a GECEN poderão ser pagas cumulativamente com os auxílios-transporte e alimentação;**

XV - o pagamento da GACEN ou da GECEN somente será efetuado com base em apontamentos consistentes, que atestem a atuação do servidor ou empregado público na atividade permanente em combate e controle de endemias, no âmbito do SUS, sob a



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
PROCURADORIA-SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM PETROLINA  
Rua Valério Pereira, nº 460, Coliseu, Petrolina-PE, CEP 56.304-060.

responsabilidade do gestor local, conforme Anexos I e II a esta Portaria; e

XVI - os ordenadores de despesa ficam responsáveis pela fiscalização das atividades de combate e controle de endemias, a fim de evitar pagamento sem causa da GACEN ou da GECEN e maiores prejuízos ao erário.”

Não se trata, portanto, de uma vantagem propriamente indenizatória, visto que é devida, de forma linear, geral e habitual, independentemente da efetiva existência de despesas concretamente suportadas pelo servidor com deslocamentos ou outros fins (alimentação, hospedagem etc).

A Portaria regulamentadora (citada acima) consigna de forma expressa que a GACEN apresenta a natureza remuneratória (inciso VII, do art. 5º), servindo como base de cálculo de pensão alimentícia!

Tanto é verdade tal afirmação que a GACEN será devida mesmo nos casos de afastamento do servidor, conforme o art. 55, § 2º, da Lei n. 11.784/2008; e, também por expressa disposição legal (§ 3º do art. 55 da Lei nº 11.784/2008), incorpora-se aos proventos de aposentadoria ou de pensão do servidor, ainda que de maneiras diversificadas, conforme a data da instituição da aposentadoria/pensão, do cumprimento dos requisitos ou do ingresso do servidor no serviço público, assunto que será mais explorado no tópico seguinte.

Ora, o § 1º do art. 49 do Estatuto dos servidores civis da União, prevê que as indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito. Assim, se a GACEN fosse verba indenizatória, não seria incorporada aos vencimentos dos servidores, conforme a lei prevê. Trata-se de verba de natureza remuneratória.

Deveras, a concessão da GACEN não está associada com a existência efetiva de despesas suportadas pelo servidor no exercício das funções específicas da lei, seja com deslocamentos externos ou outras destinações (alimentação, hospedagem, etc), tanto que os servidores em questão continuam recebendo, de forma cumulativa, verbas a título de auxílio-transporte e de auxílio-alimentação e diárias, no caso de pernoite conforme, inclusive, autoriza expressamente o art. 5º, XIV, da Portaria nº 630/2011-MS!

Se indenização fosse, deveria em princípio, ser concedida na proporção das despesas concretamente contabilizadas na prestação do serviço e não de maneira uniforme.

Vale salientar, a propósito, que, como o Legislador não estabeleceu nenhuma presunção legal da existência de despesas a cargo do servidor na execução dessas atividades de interesse público, não cabe ao Judiciário simplesmente presumir nada a esse respeito sem qualquer previsão normativa expressa ou implícita nesse sentido.



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
PROCURADORIA-SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM PETROLINA  
Rua Valério Pereira, nº 460, Coliseu, Petrolina-PE, CEP 56.304-060.

A parte autora alega ainda que a GACEN apresenta caráter indenizatório por funcionar como uma compensação pelas despesas de locomoção do servidor durante a jornada de trabalho (indenização de transporte), tendo a Lei, por essa razão, proibido a cumulação da referida gratificação com diárias (§ 8º do art. 55), segundo argumenta na inicial.

De fato, a Lei estabelece e a jurisprudência confirma que o auxílio-transporte para os servidores configura verba de natureza indenizatória. É necessário investigar então se a GACEN pode ser enquadrada em tal categoria.

Vejamos o que diz o Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União:

#### **Da Indenização de Transporte**

**Art. 60. Conceder-se-á indenização de transporte ao servidor que realizar despesas com a utilização de meio próprio de locomoção para a execução de serviços externos, por força das atribuições próprias do cargo, conforme se dispuser em regulamento.**

Há pronunciamentos do Tribunal Regional Federal da 2ª Região e do Superior Tribunal de Justiça delimitado o instituto da indenização de transporte:

**IMPOSTO DE RENDA. LEGITIMIDADE DA UNIÃO FEDERAL. VERBAS DESTINADAS AO PAGAMENTO DE AUXÍLIO-TRANSPORTE E AUXÍLIOALIMENTAÇÃO. NÃO INCIDÊNCIA.**

1 - O fato de o Município ser o destinatário da arrecadação do imposto de renda retido por suas autarquias não lhe confere o direito de dispensar o contribuinte do recolhimento do mesmo imposto. O contribuinte, na relação jurídica tributária, não está ligado ao Município ou ao Estado, mas sim à União.

2 - O auxílio concedido aos servidores públicos, em forma de pecúnia, e que seja destinado ao custeio parcial com transporte coletivo nos deslocamentos de suas residências para o local de trabalho e vice-versa, possui natureza indenizatória, razão pela qual não sofre a incidência do imposto de renda. Ademais, o referido benefício não é incorporado à remuneração do servidor, cessando o seu pagamento nos casos de não utilização de transporte público.

(Tribunal Regional Federal da 2ª Região - decisão mantida no AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.177.624 - RJ -STJ)

**PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. AUXÍLIO CONDUÇÃO. IMPOSTO DE RENDA. NÃO-INCIDÊNCIA. TRIBUTO SUJEITO A LANÇAMENTO POR HOMOLOGAÇÃO. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. PAGAMENTO INDEVIDO. ARTIGO 4º, DA LC 118/2005. DETERMINAÇÃO DE APLICAÇÃO RETROATIVA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE DIFUSO. CORTE ESPECIAL. RESERVA DE PLENÁRIO. MATÉRIA DECIDIDA PELA 1ª SEÇÃO, NO RESP 1002932/SP, JULGADO EM 25/11/09, SOB O REGIME DO ART. 543-C DO CPC. MAJORAÇÃO DOS HONORÁRIOS. SÚMULA 07 DO STJ.**



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
PROCURADORIA-SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM PETROLINA  
Rua Valério Pereira, nº 460, Coliseu, Petrolina-PE, CEP 56.304-060.

1. A incidência do imposto de renda tem como fato gerador o acréscimo patrimonial, sendo, por isso, imperioso perscrutar a natureza jurídica da verba paga pela empresa sob o designativo de auxílio condução, a fim de verificar se há efetivamente a criação de riqueza nova: a) se indenizatória, que, via de regra, não retrata hipótese de incidência da exação; ou b) se remuneratória, ensejando a tributação. Isto porque a tributação ocorre sobre signos presuntivos de capacidade econômica, sendo a obtenção de renda e proventos de qualquer natureza um deles.

*2. O auxílio condução substancia compensação pelo desgaste do patrimônio dos servidores, que utilizam-se de veículos próprios para o exercício da sua atividade profissional, inexistindo acréscimo patrimonial, mas uma mera recomposição ao estado anterior sem o incremento líquido necessário à qualificação de renda.*

(...)

(REsp 1096288/RS, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 9.12.2009, DJe 8.2.2010.)

RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. AFASTADA A OFENSA AOS ARTS. 165 E 458 DO CPC. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. AUXÍLIO-TRANSPORTE. INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

1. Afasta-se a alegada ofensa aos artigos 165 e 458, I e II, do Código de Processo Civil, quando o acórdão recorrido utilizou fundamentação suficiente para solucionar a controvérsia, sem incorrer em nulidade.

2. O direito ao auxílio-transporte, por se tratar de verba indenizatória devida ao servidor em atividade com a finalidade de cobrir os custos de sua condução quando do exercício de sua funções, não se incorpora aos proventos de aposentadoria. Precedentes.

3. Recurso ordinário improvido."

(RMS 11.282/TO, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, julgado em 8.3.2007, DJ 26.3.2007, p. 282.)

Assim, a indenização de transporte, no presente caso, não está caracterizada, por que a parte autora não faz qualquer prova de que realiza as despesas de locomoção em veículo próprio, ou ainda em transporte público. O que ocorre, de fato, em muitos casos, é que tais agentes realizam as atividades externas em veículos oficiais do órgão (Ministério da Saúde e FUNASA), às expensas do próprio órgão.

Não fazendo prova do alegado, ou seja, que efetivamente realiza despesas com a locomoção no exercício das atividades ou ainda a correspondência entre as despesas e o valor recebido a título de GACEN, tem-se que a verba guerreada não pode ser encarada como indenização de transporte ou diária.

Ademais, como ressaltado na jurisprudência do STJ, o auxílio-transporte, que tem natureza indenizatória, não se incorpora aos proventos de aposentadoria. Situação que não ocorre no caso da GACEN, que como visto, incorpora-se a eles.



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
PROCURADORIA-SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM PETROLINA  
Rua Valério Pereira, n° 460, Coliseu, Petrolina-PE, CEP 56.304-060.

Ainda, a GACEN não pode ser entendida como indenização de transporte ou diária, por que a Portaria 630/2011-MS estabeleceu, no art. 5º, inciso XIV, que “a GACEN poderá ser paga cumulativamente com o auxílio transporte e auxílio alimentação”!

A caracterização de determinado pagamento como indenizatório está condicionada a compensação pela renúncia a um direito ou à realização de despesas em razão da atividade desenvolvida pelo empregado/servidor. Indenizam-se as despesas incorridas em razão da prática da atividade laboral, realizada em decorrência do regular desempenho da atividade contratual/estatutária.

No âmbito das relações estatutárias, especialmente as estabelecidas entre a União e seus servidores, a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, por seu art. 51, prevê o pagamento de verbas caracterizadas como indenizatórias, em razão dos dispêndios efetivados pelo servidor, ocasionados pelos serviços prestados à Administração. O referido dispositivo legal considera como indenizatório o valor pago a título de ajuda de custo, diárias e transporte.

É oportuno ressaltar que os valores percebidos a tal título – diárias, ajuda de custo e transporte – o são em caráter eventual. Assim, quando o servidor é deslocado, no interesse da administração, para exercer seu cargo em outra localidade, em caráter não transitório, haverá de receber ajuda de custo para lhe ressarcir das despesas que terá com o seu deslocamento. O mesmo ocorre quando, em caráter transitório, é destacado para desempenhar determinado serviço em outra localidade, fazendo jus a diárias cujo objetivo é ressarcir-lo das despesas de hospedagem e alimentação.

O valor referente à verba em questão, percebida pela parte adversa não possui tal característica, visto que tem caráter permanente e não visa indenizar despesa alguma. É um plus remuneratório, um acréscimo que a lei trouxe como um fomento para o exercício das atividades de Combate e Controle de Endemias, com o objetivo de contribuir para a melhoria das condições de saúde do povo brasileiro.

Em montantes previamente fixados na lei, vê-se que GACEN constitui nada mais do que um estímulo remuneratório ou complemento estipendial devido como retribuição pecuniária pelo simples exercício permanente dessas atividades em áreas endêmicas por qualquer dos que porventura forem investidos nos cargos acima delineados.

Segundo as lições de Hely Lopes Meirelles (*in* “Direito Administrativo Brasileiro”, 28ª ed., Malheiros), os adicionais de cunho remuneratório são aqueles concedidos a título definitivo ou transitório pela decorrência do tempo de serviço (*ex facto temporis*), pelo desempenho de funções especiais (*ex facto officii*), em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (*propter laborem*) ou, finalmente, em razão das condições pessoais do servidor (*propter personam*).



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
PROCURADORIA-SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM PETROLINA  
Rua Valério Pereira, nº 460, Coliseu, Petrolina-PE, CEP 56.304-060.

Por outro lado, *“as indenizações não são rendimentos. Elas apenas recompõem o patrimônio das pessoas. Nelas, não há geração de rendas ou acréscimos patrimoniais (proventos) de qualquer espécie. Não há riquezas novas disponíveis, mas reparações, em pecúnia, por perdas de direitos. Na indenização, como é pacífico, há compensação, em pecúnia, por dano sofrido. Noutros termos, o direito ferido é transformado numa quantia de dinheiro”*, como bem salientou Alexandre Barros Castro (in “Sujeição Passiva no Imposto sobre a Renda”, Saraiva, 2004, não sendo os grifos do original).

Tomando essas definições como parâmetro, nota-se, claramente, que a GACEN constitui um adicional remuneratório (*ex facto officii*), pois a sua concessão somente se dá em virtude do desempenho funções especiais (combate de endemias em populações rurais, urbanas, indígenas, ribeirinhas), e não em virtude de uma recomposição por um dano sofrido pelo servidor.

Ademais, é impossível reconhecer a natureza indenizatória da GACEN, já que esta não se destina a ressarcir o servidor por gastos realizados em razão de sua função, como já foi explanado. A natureza indenizatória de determinada parcela da remuneração somente poderá ser verificada quando existir recomposição do *status quo ante*, ou seja, quando uma situação jurídica já estabelecida não foi devidamente fruída por fatos alheios à vontade de seu titular, causando a perda efetiva do direito pleiteado.

Assim, não restando dúvidas de que a GACEN constitui verba de natureza remuneratória, indiscutível a incidência do Imposto de Renda sobre ela em face do que dispõe o art. 16 da Lei nº 4.506/64, para o qual serão classificados como rendimentos do trabalho assalariado, para fins de incidência do Imposto de Renda, todas as espécies de remuneração por trabalho ou serviços prestados no exercício de empregos, cargos ou funções, tais como as importâncias pagas a título de vantagens, adicionais, extraordinários, abonos, bonificações e gratificações (entre outros), conforme expressamente previstos nos incisos I a III do citado artigo:

**“Art. 16. Serão classificados como rendimentos do trabalho assalariado todas as espécies de remuneração por trabalho ou serviços prestados no exercício dos empregos, cargos ou funções referidos no artigo 5º do Decreto-lei número 5.844, de 27 de setembro de 1943, e no art. 16 da Lei número 4.357, de 16 de julho de 1964, tais como:**

- I - Salários, ordenados, vencimentos, soldos, soldadas, vantagens, subsídios, honorários, diárias de comparecimento;**
- II - Adicionais, extraordinários, suplementações, abonos, bonificações, gorjetas;**
- III - Gratificações, participações, interesses, percentagens, prêmios e cotas-partes em multas ou receitas”**



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
PROCURADORIA-SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM PETROLINA  
Rua Valério Pereira, nº 460, Coliseu, Petrolina-PE, CEP 56.304-060.

Sendo assim, tratando-se de gratificação, tal verba se inclui na hipótese de incidência de IR.

Por fim, a par da discussão sobre a natureza (remuneratória ou indenizatória) da GACEN, é forçoso concluir que tal verba inegavelmente enseja um acréscimo patrimonial, razão pela qual ocorre, sim, a incidência do imposto de renda. Com efeito, a incidência do Imposto de Renda encontra baliza constitucional: recairá sobre rendas e proventos de qualquer natureza (art. 153, inciso III). Pelo princípio da universalidade todas as rendas e proventos de qualquer natureza (totalidade dos rendimentos auferidos), independentemente da denominação que se dê aos mesmos, devem ser submetidas à incidência do imposto de renda.

## 2) DA CONTRARIEDADE AO ART. 150, § 6º DA CF E AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

Não se pode dar, em matéria tributária atinente à isenção, interpretação larga, sendo esta sempre restritiva (CTN, art. 111, II). Confirma-se os dizeres do § 6º do art. 150 da Carta Magna, com redação determinada pela Emenda Constitucional n.º 03, de 17 de março de 1993, acerca da matéria em questão, assim redigido:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

“§6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g; (grifei).”

É vedado ao julgador atuar como legislador positivo, especialmente em matéria de isenção tributária, a qual decorre somente da lei, consoante dispõe também o Código Tributário Nacional em seu art. 176 (grifo nosso):

Art. 176. A isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.

Apesar dos pesares, até hoje não se chegou a um parâmetro melhor que a lei para instituir as exigências de ordem financeira capazes de financiar os gastos necessários ao cumprimento das finalidades próprias do Estado.



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
PROCURADORIA-SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM PETROLINA  
Rua Valério Pereira, nº 460, Coliseu, Petrolina-PE, CEP 56.304-060.

Por esta razão, não há como se tratar do Direito Tributário desvinculando-o do princípio da legalidade, pois sem lei não se tem o controle do arbítrio, o primado do direito e nem democracia possível.

A lei deve dar a justa medida do tributo exigível, orientando tanto aquele que deve pagá-lo como aqueles encarregados de verificarem a realização de tal atividade, bem como, do mesmo modo, impõe limites aos que irão participar do processo de definição, na prática, das hipóteses em que este dever existe.

Conforme fartamente demonstrado, a legislação infraconstitucional do imposto de renda prevê expressamente que o imposto de renda incidirá sobre a verba ora questionada.

O próprio texto constitucional é claro ao se referir à incidência do imposto de renda sobre "renda e proventos de qualquer natureza" (art. 153, II), não havendo norma legal que isente a referida incidência tributária, por se tratar de verba de natureza indenizatória.

**Portanto, considerar que sobre a verba percebida pela parte autora a título de GACEN não há incidência do imposto de renda é criar norma isentiva inexistente no nosso ordenamento jurídico em violação clara ao art. 150, § 6º, da CRFB/88.**

### **3) DA CONCESSÃO DE ISENÇÃO VIOLANDO O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**

Cabe lembrar que isenção, como já explicado, decorre expressamente de lei, não sendo possível a criação de hipótese isentiva sem a previsão de literal disposição legal.

Ao criar hipótese de isenção (ou não incidência) de imposto de renda não prevista na legislação, atuará o judiciário como legislador positivo, invadindo a competência do Poder Legislativo, violando o princípio da separação dos Poderes, insculpido no art. 2º<sup>1</sup> e o art. 48, I<sup>2</sup> da Carta Magna.

Nesse sentido já decidiu este E. Supremo Tribunal Federal (grifos não constam do original):

**"(...) A concessão desse benefício isencional traduz ato discricionário que, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público, destina-se, a partir de critérios racionais, lógicos e impessoais estabelecidos de modo legítimo em norma legal, a**

<sup>1</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>2</sup> Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
PROCURADORIA-SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM PETROLINA  
Rua Valério Pereira, nº 460, Coliseu, Petrolina-PE, CEP 56.304-060.

implementar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade. - A exigência constitucional de lei formal para a veiculação de isenções em matéria tributária atua como insuperável obstáculo a postulação da parte recorrente, eis que a extensão dos benefícios isençionais, por via jurisdicional, encontra limitação absoluta no dogma da separação de poderes. Os magistrados e Tribunais - que não dispõem de função legislativa - não podem conceder, ainda que sob fundamento de isonomia, o benefício da exclusão do crédito tributário em favor daqueles a quem o legislador, com apoio em critérios impessoais, racionais e objetivos, não quis contemplar com a vantagem da isenção. Entendimento diverso, que reconhecesse aos magistrados essa anômala função jurídica, equivaleria, em última análise, a converter o Poder Judiciário em inadmissível legislador positivo, condição institucional esta que lhe recusou a própria Lei Fundamental do Estado. E de acentuar, neste ponto, que, em tema de controle de constitucionalidade de atos estatais, o Poder Judiciário só atua como legislador negativo (RTJ 146/461, rel. Min. CELSO DE MELLO). - A expressão "lei ou ato de governo local" - que deve ser interpretada em oposição a ideia de lei ou ato emanado da União Federal - abrange, na latitude dessa designação, as espécies jurídicas editadas pelos Estados-membros, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (PONTES DE MIRANDA, "Comentários a Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969", Tomo IV/155, 2a ed., 1974, RT; RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO, "Recurso Extraordinário e Recurso Especial", p. 119, 1990, RT). (AI 142.348-AgR, Min. Celso de Mello, DJ 24/03/95, pág. 6807)"

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI FORMAL TRADUZ LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL DO ESTADO. - A reserva de lei constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. - Não cabe, ao Poder Judiciário, em tema regido pelo postulado constitucional da reserva de lei, atuar na anômala condição de legislador positivo (RTJ 126/48 - RTJ 143/57 - RTJ 146/461-462 - RTJ 153/765 - RTJ 161/739-740 - RTJ 175/1137, v.g.), para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Judiciário - que não dispõe de função legislativa - passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador positivo), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes. (RE-AgR 322348 / SC - SANTA CATARINA, AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgamento: 12/11/2002, Órgão Julgador: Segunda Turma, DJ 06-12-2002 PP-00074, EMENT VOL-02094-03 PP-00558)



#### 4) DA INTERPRETAÇÃO LITERAL E RESTRITIVA DAS ISENÇÕES

A Constituição Federal estabeleceu que cabe à Lei Complementar dispor sobre normas gerais relativas à obrigação e ao crédito tributário<sup>3</sup>.

O Código Tributário ao tratar do crédito tributário, dispôs que a interpretação acerca da exclusão (a isenção é uma das modalidades<sup>4</sup>) do crédito tributário deve ser literal<sup>5</sup>, não podendo exceder às hipóteses estabelecidas em lei<sup>6</sup>.

Ademais, independentemente da natureza da GACEN, conforme descrito anteriormente, o recebimento da verba pela parte autora acarreta acréscimo patrimonial.

Assim, somente poderia haver a exclusão da incidência do imposto de renda pelo seu recebimento se fosse criada uma hipótese legal de isenção.

Todavia, as leis que criaram isenções para o Imposto de Renda no caso de recebimento de algumas indenizações, seja no Art. 39 do RIR/99 (Decreto n.º 3.000/99) ou no Art. 6º da Lei 7.713/88, não concederam esse benefício fiscal para o caso de recebimento da verba em questão e as hipóteses nelas previstas não podem ser interpretadas extensivamente com a finalidade de abranger outra verba.

Por todas as razões aqui demonstradas, o pleito autoral merece ser julgado totalmente improcedente.

#### 5) DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE A NATUREZA DA GACEN

Seguem transcritas algumas decisões proferidas que corroboram os argumentos aqui expendidos acerca da natureza da GACEN e da incidência do IR:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. INDENIZAÇÃO DE CAMPO. LEI Nº 8.216/91. EXTINÇÃO. MP 431/2008 CONVERTIDA EM LEI Nº 1.784/2008. GACEN - GRATIFICAÇÃO DE COMBATE E CONTROLE DE ENDEMIAS. GUARDA DE ENDEMIAS. SERVIDOR CEDIDO AO MPF. AUSÊNCIA DE EFETIVO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE. APELAÇÃO IMPROVIDA.

I - A MP nº 431, posteriormente convertida na Lei nº 11.784/08, substituiu de forma expressa a "Indenização de Campo" ao instituir

<sup>3</sup> Art. 146, III, b da CF.

<sup>4</sup> Art. 175, I do CTN.

<sup>5</sup> Art. 111, I do CTN.

<sup>6</sup> Art. 176 do CTN.



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
PROCURADORIA-SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM PETROLINA  
Rua Valério Pereira, nº 460, Coliseu, Petrolina-PE, CEP 56.304-060.

a Gratificação de Atividade de Combate e Controle de Endemias - **GACEN**.

II - A lei expressa de forma nominal quais os cargos cujos ocupantes teriam direito ao recebimento da referida gratificação (arts. 54 e 55, Lei 11.78/08). Também especifica as atividades que, uma vez desenvolvidas, geram o direito a **GACEN**.

III - Com relação às atividades desenvolvidas pelos servidores cedidos da FUNASA, ofício do Ministério Público Federal informa que os apelantes estão empreendendo viagens aos municípios do interior do Estado, conduzindo os Procuradores Regionais da República, quando no desempenho de suas funções institucionais

IV - Os apelantes preenchem um dos requisitos para receberem a GACEN, porém, não exercem de forma efetiva o combate ao controle das endemias.

V - A GACEN é típica gratificação pro labore faciendo, ou seja, somente pode ser concedida a quem realizar especificamente a atividade prevista em lei.

VI - Apelação improvida.

(TRF - 5ª REGIÃO - Processo AC 200983000007915 . AC - Apelação Cível - 476849 Relator(a) Desembargador Federal Manuel Maia - Quarta Turma - Fonte DJE - Data: 27/01/2011 - Página::703 - Decisão UNÂNIME)

Seguem julgados da Seção Judiciária do Ceará:

PROCESSO Nº 0502676-09.2012.4.05.8101:

"De início, deixo registrado que não vislumbro como ostentar a GACEN caráter indenizatório ou compensatório. A Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, instituiu a Gratificação Especial de Atividade de Combate e Controle de Endemias (GECEN) e a Gratificação de Atividade de Combate e Controle de Endemias (GACEN), tendo determinado que as gratificações são devidas aos titulares dos empregos e cargos públicos de que tratam os artigos 53 e 54, que, em caráter permanente, realizarem atividades de combate e controle de endemias, em área urbana ou rural, inclusive em terras indígenas e de remanescentes quilombolas, áreas extrativistas e ribeirinhas.

Para a percepção da parcela salarial, não restou estabelecida nenhuma condição específica além da vinculação ao cargo ou emprego e ao exercício permanente das atividades mencionadas. Não tem aquela verba a finalidade de reparar qualquer dano ou compensar a renúncia de algum direito não gozado. Por sua vez, a



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
PROCURADORIA-SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM PETROLINA  
Rua Valério Pereira, nº 460, Coliseu, Petrolina-PE, CEP 56.304-060.

Portaria nº 630/2011, confirma a natureza remuneratória da verba quando fixa os critérios de concessão e estabelece os procedimentos a serem observados para o pagamento das gratificações.

(...)

A GACEN foi criada com o objetivo de conferir o pagamento de um adicional em razão do exercício de atividades relacionadas diretamente ao combate e ao controle de endemias.

Resta patente, portanto, que a GACEN, conquanto tenha sido denominada de gratificação (sua natureza jurídica evidencia tratar-se de adicional[ 1]), retribui servidores públicos enquanto fizerem jus, ou seja, tão somente pelo tempo que perdurar a situação de excepcionalidade no desempenho da função, não seria logicamente admissível o seu pagamento aos inativos.

Como adicional que é, a GACEN possui típica natureza remuneratória, devida em razão da função especial desenvolvida, ou seja, decorre do ofício praticado – combate e controle de endemias. E não em razão do local de trabalho, pois, pela amplitude deste, verifica-se que não há uma especificação, mas, em vez disso, um rol bastante amplo, abrangendo todo e qualquer local de trabalho. Nos termos da lei, o combate e controle das endemias “em área urbana ou rural, inclusive em terras indígenas e de remanescentes quilombolas, áreas extrativistas e ribeirinhas”. E tanto possui a natureza de adicional que pode ser incorporada aos proventos de aposentadoria nos casos e condições previstos em lei, nos termos do §2º do art. 49 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais”.

Vale transcrever trecho da decisão proferida pelo Juiz da 21ª Vara Federal da Secção Judiciária de Ceará, MARCUS VINÍCIUS PARENTE REBOUÇAS em 31 de julho de 2012:

“43. Refletindo ponderadamente a respeito da matéria à luz desses balizamentos legais, penso que a GACEN apresenta, em rigor, a natureza jurídica de uma vantagem pecuniária de caráter permanente concedida com o fito precípuo de, mediante incremento remuneratório, contemplar financeiramente certos servidores do Ministério da Saúde e da FUNASA que efetivamente desempenhem, de modo contínuo, atividades de combate e controle de endemias em localidades urbanas ou rurais, as quais os sujeitam, de modo permanente, ao risco de contrair doenças, dada à exposição habitual a agentes patogênicos em áreas endêmicas. Não se trata, portanto, de uma vantagem propriamente indenizatória, visto que é devida, de forma linear, geral e habitual, independentemente da efetiva existência de despesas concretamente suportadas pelo servidor com deslocamentos ou outros fins (alimentação, hospedagem etc), consistindo, em verdade, num estímulo remuneratório ou complemento estipendial devido como retribuição pecuniária pelo simples exercício permanente dessas atividades em áreas endêmicas por qualquer dos que porventura forem investidos nos cargos acima delineados. Embora a GACEN tenha sido denominada de gratificação, consubstancia, assim, um autêntico adicional de



função, pago em razão da natureza específica do labor prestado [combate e controle de endemias em caráter permanente] e do local do trabalho [em área endêmica localizada na zona urbana ou rural, inclusive em terras indígenas e de remanescentes quilombolas, áreas extrativistas e ribeirinhas], nos termos do art. 61, VIII, da Lei nº 8.112/1990. Constitui realmente parcela remuneratória, não sendo à-toa, aliás, que o § 5º do art. 55 da Lei nº 11.784/2008 dispõe que a GACEN será reajustada "na mesma época e na mesma proporção da revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais".

44. Deveras, na forma em que restou disciplinada legalmente, a concessão da GACEN abstrai-se, em rigor, de qualquer associação com a existência efetiva de despesas suportadas pelo servidor no exercício de atribuições ordinárias de seu cargo, seja com deslocamentos externos ou outras destinações (alimentação, hospedagem etc), de modo que não se presta, em princípio, a fazer face aos custos porventura envolvidos na prestação de atividades de combate e controle de endemias em localidades externas. Caso assim não fosse, deveria, em princípio, ser concedida na proporção das despesas porventura concretamente contabilizadas na prestação do serviço, e não de modo uniforme, e seria cabível, inclusive, nas hipóteses de exercício eventual dessas atividades. Vale salientar, a propósito, que, como o Legislador não estabeleceu nenhuma presunção legal da existência de despesas a cargo do servidor na execução dessas atividades de interesse público, não cabe ao Judiciário simplesmente presumir nada a esse respeito sem qualquer previsão normativa expressa ou implícita nesse sentido. Ressalto, ainda, que, conforme consta nas planilhas financeiras comumente acostadas aos autos virtuais em processos similares, os servidores do Ministério da Saúde e da FUNASA que se dedicam, em caráter permanente, às atividades de combate e controle patológico em áreas endêmicas e, em razão disso, percebem GACEN, continuam recebendo, de forma cumulativa, verbas a título de auxílio-transporte e de auxílio-alimentação, conforme, inclusive, autoriza expressamente o art. 5º, XIV, da Portaria nº 630/2011-MS, o que denota que as despesas que porventura assumem com deslocamentos e refeições no desempenho de seu mister funcional já recebe cobertura compensatória própria, razão pela qual não procede o argumento de que a GACEN destina-se, em princípio, ao custeio de despesas decorrentes do exercício dessas atribuições em locais externos (áreas urbanas ou rurais)."

### **III- DO PEDIDO**

Ante o exposto, a União requer sejam julgados improcedentes os pedidos formulados pelo autor, extinguindo o processo com resolução do mérito, nos termos do art. 269, inciso I, do CPC.

Eventualmente, na remota hipótese de ser acolhida a pretensão inicial, requer-se, desde já, a observância da prescrição quinquenal, a contar do pagamento

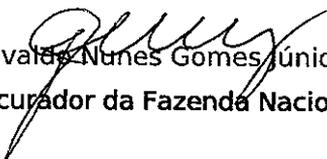


MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
PROCURADORIA-SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM PETROLINA  
Rua Valério Pereira, nº 460, Coliseu, Petrolina-PE, CEP 56.304-060.

indevido, nos termos do art. 168, do Código Tributário Nacional, cujo montante deverá ser atualizado unicamente pela SELIC.

Nestes termos, pede deferimento.

Petrolina, 20 de agosto de 2013.

  
Jovaldo Nunes Gomes Júnior  
Procurador da Fazenda Nacional

Sara Cristina Marques da Silva Bandeira  
Estagiária de Direito