



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

**PROCESSO Nº:** 23.427/13

**APENSO Nº:** 480.000.140/13-GDF

**ORIGEM:** Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal

**ASSUNTO:** Consulta

**EMENTA:** Consulta formulada pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle do DF sobre o pagamento da Gratificação de Titulação a servidores da carreira de Atividades Penitenciárias, em face da alteração, promovida pela Lei nº 4.508/10, do nível de escolaridade exigido para ingresso na carreira. Unidade Técnica pelo conhecimento da consulta, uma vez que preenche os requisitos normativos, pela impossibilidade do pagamento da Gratificação de Titulação, prevista no inciso IV do art. 25 da Lei nº 4.426/09, aos servidores da carreira que não possuem segunda graduação, juntamente com a necessidade de conversão em VPNI em caso de eventual decesso remuneratório decorrente da Lei nº 4.508/10, e por determinação à Secretaria de Segurança Pública para acompanhamento da ADI nº 4594/DF. Ministério Público acolhe a sugestão da Unidade Técnica quanto a ser admissível a consulta, mas dissente, no mérito, opinando pela possibilidade do pagamento da Gratificação de Titulação aos servidores ocupantes do antigo cargo de Técnico Penitenciário que ostentem um único diploma de curso superior à época da publicação da Lei nº 4.508/10. Voto convergente com as Unidades Instrutiva e Ministerial, relativamente à admissibilidade da consulta, e com o Órgão Ministerial, no que se refere ao mérito da consulta, no sentido de que é possível o pagamento da Gratificação de Titulação aos servidores ocupantes do antigo cargo de Técnico Penitenciário que ostentem um único diploma de curso superior à época da publicação da Lei nº 4.508/10.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

Cuidam os presentes autos de consulta formulada pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle do DF acerca do pagamento da Gratificação de Titulação a servidores ocupantes do cargo de Agente de Atividades Penitenciárias, da carreira Atividades Penitenciárias do DF, em face da alteração promovida pela Lei nº 4.508/10 no nível de escolaridade exigido para ingresso no referido cargo.

A Unidade Técnica, na instrução de fls. 17/25, ao examinar, inicialmente, a admissibilidade da consulta, manifesta-se no sentido de que deve ser conhecida pelo Tribunal, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 194 do RI/TCDF.

Em seguida, relativamente ao mérito, apresenta as seguintes considerações:

“2. A Consulta, encaminhada pela Secretária de Estado de Transparência e Controle, veio acompanhada de parecer da Assessoria Jurídico-Legislativa da Pasta, que resumiu os questionamentos do órgão no seguinte (fls. 17/25):

a) Tendo em vista a alteração de escolaridade exigida para o ingresso no cargo de Agente de Atividades Penitenciárias (antigo Técnico Penitenciário) pela Lei nº 4.508/2010, é cabível o pagamento da Gratificação de Titulação prevista no inciso IV do art. 25 da Lei nº 4.426/2009 aos servidores da carreira que não possuem segunda graduação?

b) Em caso de resposta negativa ao questionamento anterior, qual providência deve ser adotada pela Secretaria de Estado de Segurança Pública do DF em relação àqueles servidores que ingressaram no cargo antes da alteração legal e que, à época, gozavam do benefício?

3. As dúvidas surgiram no âmbito da Controladoria-Geral da referida Secretaria, durante a realização de auditoria especial na Secretaria de Estado de Segurança Pública - SSP/DF. Na ocasião, foram identificados servidores que, possuindo uma única graduação, continuaram recebendo a Gratificação de Titulação prevista no art. 25, IV, da Lei nº 4.426/09, apesar de a Lei nº 4.508/10 ter alterado a escolaridade exigida para ingresso no cargo de nível médio para superior.

[...]

**DO CARGO DE AGENTE DE ATIVIDADES PENITENCIÁRIAS**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

6. *A Carreira de Atividades Penitenciárias, constituída de cargos de Técnico Penitenciário, foi criada pela Lei nº 3.669/2005. Esse normativo estabeleceu como requisito de ingresso no cargo a apresentação de certificado de conclusão de ensino médio<sup>1</sup>. Posteriormente, a Lei nº 4.508/2010 alterou a denominação do cargo Técnico Penitenciário, que passou a denominar-se Agente de Atividades Penitenciárias. Além disso, a Lei alterou a escolaridade exigida para ingresso no cargo, senão vejamos:*

*Art. 1º O cargo Técnico Penitenciário da carreira Atividades Penitenciárias, criado pela Lei nº 3.669, de 13 de setembro de 2005, passa a denominar-se Agente de Atividades Penitenciárias.*

*Parágrafo único. A alteração de que trata o caput não implica qualquer mudança nas atribuições do cargo ou na estrutura da carreira Atividades Penitenciárias.*

*(...)*

*Art. 3º O ingresso no cargo de Agente de Atividades Penitenciárias da carreira Atividades Penitenciárias do Distrito Federal ocorrerá mediante concurso público, observado o diploma de curso superior concluído, em nível de graduação, (grifo nosso) devidamente registrado no Ministério da Educação, para os cargos que assim o exigirem, observada a legislação vigente.*

*Art. 4º Os atuais ocupantes do cargo de Agente de Atividades Penitenciárias terão o prazo de até 7 (sete) anos para a adequação do requisito de escolaridade a que se refere esta Lei.*

*(...)*

7. *No parágrafo único do artigo 1º, verifica-se que a referida alteração não implicou qualquer mudança nas atribuições do cargo ou na estrutura da carreira Atividades Penitenciárias.*

8. *Não obstante, o Governador do Distrito Federal ingressou no Supremo Tribunal Federal - STF com Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI de nº 4594, a fim de ver declarada a inconstitucionalidade, com eficácia retroativa, dos arts. 3º e 4º da Lei distrital nº 4.508/2010. Ademais, como medida liminar, requereu a suspensão da vigência dos mencionados artigos.*

---

<sup>1</sup> Art. 4º O ingresso em cargo da Carreira de Atividades Penitenciárias do Distrito Federal dar-se-á no Padrão I da Terceira Classe da Tabela de Escalonamento constante do anexo desta Lei, mediante apresentação de certificado de conclusão de ensino médio ou habilitação legal equivalente, emitido por instituição autorizada por órgão oficial, e aprovação em concurso público.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

9. O entendimento do Governador, expresso na *Petição Inicial da ADI*, foi o de que a alteração do nível de escolaridade exigido para o cargo autorizaria, mesmo que apenas em termos fáticos, a alteração das atribuições do cargo, tornando-as mais complexas, o que poderia ensejar correlata modificação remuneratória, de forma a adequar os vencimentos da função ao novo nível de escolaridade e às responsabilidades a ele relativas. Assim, estaria sendo criado um novo cargo, com um novo regime jurídico, titularizado por servidores que não passaram pelo processo seletivo prévio requerido pelo artigo 37, II, da Carta da República<sup>2</sup>. Em suma, restaria configurada transposição de cargos vedada pela Carta Magna.

10. Consonante foi a interpretação do Ministério Público de Contas do DF, que ofereceu a Representação nº 25/2010 para que o TCDF apurasse o vício de inconstitucionalidade da Lei nº 4.508/10, alegando que, ademais de possível burla ao princípio do concurso público, haveria ofensa ao princípio da isonomia, posto que a alteração na escolaridade exigida para ingresso no cargo ocasionaria distorções, com a convivência de servidores que preenchiam as exigências legais estabelecidas, com formação de nível superior, e outros sem tal qualificação. O TCDF, a fim de não assumir o risco de firmar entendimento possivelmente conflitante com o do Pretório Excelso, decidiu sobrestar a análise da Representação, objeto do Processo TCDF nº 1.266/2011, conforme Decisão nº 3.040/2011, a seguir:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da representação; II – sobrestar a análise da representação, até o desfecho da ADI 4594/DF, na qual se examina a constitucionalidade dos arts. 3º e 4º da Lei nº 4.508/10; III – autorizar a devolução dos autos à 4ª ICE, para os devidos fins.

11. Em consulta ao sítio eletrônico do STF, realizada na presente data, verificou-se que o então Relator, Ministro Ayres Britto, entendeu que a situação recomendava um posicionamento definitivo do STF, motivo porque adotou o procedimento abreviado de que trata o art. 12 da Lei nº 9.868/99. Atualmente, os autos estão conclusos ao Relator, Min. Teori Zavascki, pendentes de decisão de mérito.

12. Não se examinará, na presente Instrução, a existência ou não de vício de inconstitucionalidade na lei impugnada, já que esse assunto está sendo tratado no citado Processo nº 1.266/2011. A análise da Consulta se dará a partir da

<sup>2</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

*premissa de validade, e conseqüente necessidade de observação, da Lei nº 4.508/10.*

**DA GRATIFICAÇÃO DE TITULAÇÃO**

13. *A Gratificação de Titulação, instituída pela Lei nº 3.824/2006, foi alterada pelo artigo 24 da Lei nº 4.426/09, e é devida aos servidores estatutários da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal nos seguintes termos:*

*Art. 24. Fica alterada a Gratificação de Titulação, instituída pelo art. 37 da Lei nº 3.824, de 21 de fevereiro de 2006, devida aos servidores estatutários da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal, quando portadores de títulos, diplomas ou certificados adicionais obtidos mediante conclusão de cursos de Ensino Médio, Graduação, Pós-graduação Lato sensu, Mestrado e Doutorado.*

*§ 1º A Gratificação de Titulação de que trata este artigo não será concedida quando o título ou certificado constituir requisito para ingresso no cargo ocupado pelo servidor.(grifo nosso)*

*§ 2º Os cursos de ensino médio, graduação, pós-graduação Lato sensu, mestrado e doutorado só serão considerados quando devidamente reconhecidos pelo Ministério da Educação na forma de lei específica.*

*Art. 25. A Gratificação de Titulação – GTIT a que se refere o art. 24 terá como base de cálculo o valor de referência de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais) e será devida conforme disposto abaixo:*

*I – 30% (trinta por cento), pela apresentação de título de Doutor;*

*II – 20% (vinte por cento), pela apresentação de título de Mestre;*

*III – 15% (quinze por cento), pela apresentação de diploma de curso de pós-graduação Lato sensu, com carga horária mínima de 360 (trezentos e sessenta) horas;*

*IV – 10% (dez por cento), pela apresentação de diploma de curso superior, para os ocupantes de cargos de nível médio e fundamental, ou de segunda graduação, no caso de ocupante de cargo de nível superior; (grifo nosso)*

*V – 7% (sete por cento), pela apresentação de certificado de conclusão de ensino médio ou habilitação legal equivalente, para os ocupantes de cargos de nível fundamental.*

*Parágrafo único. Em nenhuma hipótese o servidor perceberá*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

*cumulativamente o valor de mais de um título entre os previstos nos incisos I a V do caput.*

14. *Observa-se que o § 1º do artigo 24 da Lei nº 4.426/09 é inequívoco ao vedar a concessão da Gratificação de Titulação baseada em título ou certificado que constitua requisito para ingresso no cargo.*

15. *Sendo assim, até 20/10/2010, data de publicação e entrada em vigor da Lei nº 4.508/2010, os ocupantes do então cargo de Técnico Penitenciário que possuíam uma única graduação faziam jus ao recebimento da Gratificação de Titulação, no percentual de 10%, aplicado sobre o valor de referência disposto no caput do art. 25 da Lei nº 4.426/09. Contudo, a partir de 20/10/2010, os ocupantes do cargo de Agente de Atividades Penitenciárias possuidores de apenas um diploma de graduação deixaram de fazer jus à referida Gratificação. Isso porque a Lei que alterou a denominação do cargo também elevou o requisito para investidura nesse, de nível médio para superior. Resta assente a resposta negativa ao primeiro questionamento da Secretaria de Estado de Transparência e Controle.*

16. *Acerca do segundo questionamento, conclui-se, da mesma forma, que permitir a manutenção da percepção da referida Gratificação àqueles servidores que ingressaram no cargo antes da alteração legal e que, à época, gozavam do benefício, significaria autorizar uma afronta ao § 1º do artigo 24 da Lei nº 4.426/09. Sendo assim, esses servidores deverão deixar de perceber a Gratificação de Titulação.*

17. *Tendo em vista que a Lei nº 4.508/10 alterou os requisitos de investidura na Carreira de Atividades Penitenciárias, pode-se afirmar que houve modificação no próprio regime jurídico dessa. Contudo, não há que se defender eventual direito adquirido dos servidores ao regime anterior, posto que o STF consolidou jurisprudência segundo a qual inexistente direito adquirido a regime jurídico. Vejamos:*

*Administrativo. Transposição do regime celetista para o estatutário. Inexistência de direito adquirido a regime jurídico. Possibilidade de diminuição ou supressão de vantagens sem redução do valor da remuneração.” (RE 599.618-ED, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 1º-2-2011, Primeira Turma, DJE de 14-3-2011.) No mesmo sentido: RE 562.757-ED, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 21-8-2012, Segunda Turma, DJE de 5-9-2012; AI 572.366-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 13-3-2012, Primeira Turma, DJE de 25-4-2012. Vide: RE 212.131, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 3-8-1999, Primeira Turma, DJ de 29-10-1999.*

**EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO.FIXAÇÃO DE**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

*SUBSÍDIOS. MANUTENÇÃO DA REMUNERAÇÃO TOTAL. DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I – A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que, ante a ausência de direito adquirido a regime jurídico, é legítimo que lei superveniente modifique a composição dos vencimentos dos servidores públicos, desde que não haja decurso remuneratório. II – Agravo regimental improvido. (RE n. 597.838-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, DJe de 24.2.11)*

*EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. LEGITIMIDADE DE ALTERAÇÃO DA FÓRMULA DE CÁLCULO DE VANTAGEM PECUNIÁRIA, DESDE QUE RESPEITADA A IRREDUTIBILIDADE DE REMUNERAÇÃO. AGRAVO IMPROVIDO.*

*I – A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que os servidores públicos não têm direito adquirido a regime jurídico, sendo legítima a alteração da fórmula de cálculo de vantagem pecuniária, desde que não provoque decurso remuneratório. Precedentes. II – Agravo regimental improvido. (RE n. 603.453-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, DJe de 01.02.11).*

18. *Por outro lado, tendo em vista que a Lei que alterou o regime jurídico da Carreira não dispôs acerca de modificação remuneratória<sup>3</sup>, há que se atentar para a necessidade de respeito ao ditame constitucional da irredutibilidade de vencimentos de servidores, expresso no artigo 37, XV, da Constituição Federal:*

*Art. 37 (...)XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;*

19. *Nesse sentido, os julgados da Suprema Corte acima transcritos, ao defenderem que, em face de alteração no regime jurídico de servidores públicos, é legítima a modificação da composição dos vencimentos, desde que não haja decurso remuneratório.*

20. *Dessa forma, a situação dos servidores que ingressaram no cargo antes da alteração legal e que, à época, gozavam do benefício, deve ser adequada à Lei nº 4.426/09, porém sem perder de vista o que dispõe o art. 37, XV, da CRFB. Para tanto, em conformidade com a sugestão expressa no parecer da assessoria jurídica da STC/DF, propõe-se a conversão em Vantagem Pessoal Nominalmente*

<sup>3</sup> Lei n 4.508/2010 (...) Art. 6º A aplicação do disposto nesta Lei não ensejará aumento de despesa.(...)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

*Identificada - VPNI do valor que, até 19/10/10, era recebido na forma de Gratificação de Titulação. Essa diferença, convertida em VPNI e atualizada pelos reajustes gerais, será progressivamente absorvida conforme forem concedidos acréscimos na remuneração dos Agentes de Atividades Penitenciárias.*

21. *Observa-se que a Lei nº 4.508/10 não previu expressamente a conversão de eventuais perdas remuneratórias em VPNI. Isso porque o legislador, provavelmente, não vislumbrou a possibilidade de decesso remuneratório ora tratada, já que Lei objeto de ADI não provocou alteração na composição remuneratória do então Cargo de Técnico Penitenciário. Contudo, entende-se possível o pagamento a título de VPNI, a fim de observar a própria Carta Magna, evitando decesso remuneratório daqueles servidores objeto do segundo questionamento da STC/DF.”*

Sugere, enfim, ao eg. Plenário que conheça da consulta e delibere:

a) pela impossibilidade do pagamento da Gratificação de Titulação, prevista no inciso IV do art. 25 da Lei nº 4.426/09, aos servidores da carreira que não possuem segunda graduação, enquanto vigente o requisito previsto no art. 3º da Lei nº 4.508/10, juntamente com a necessidade de conversão em VPNI em caso de eventual decesso remuneratório decorrente da Lei nº 4.508/10, e b) por determinação à Secretaria de Segurança Pública para acompanhamento da ADI nº 4594/DF.

O MPjTCDF, mediante o Parecer nº 1.003/2013-MF, acolhe a sugestão da Unidade Técnica quanto a ser admissível a consulta, mas dissente, no mérito, opinando pela possibilidade do pagamento da Gratificação de Titulação aos servidores ocupantes do antigo cargo de Técnico Penitenciário que ostentem um único diploma de curso superior à época da publicação da Lei nº 4.508/10, tendo em conta o que segue:

*“19. Antes, porém, de justificar tal posicionamento, julga-se oportuno consignar que, na visão deste Parquet, não parece haver óbice ao processamento regular da presente consulta pelo fato de ainda tramitar ADI<sup>4</sup> e haver feito próprio nesta Corte questionando a conformidade constitucional dos arts. 3º e 4º da Lei nº 4.508/10. Isso*

<sup>4</sup> Conforme andamento verificado, o feito foi distribuído ao Min. Ayres Brito, que, em 10.05.2011, vislumbrando a relevância da matéria veiculada na ADI 4594, bem como seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, entendeu que a hipótese estava a recomendar um posicionamento definitivo do STF acerca da impugnação que lhe fora dirigida, razão pela qual o pedido de medida liminar do autor não foi apreciado. No momento, o feito encontra-se concluso e sob a relatoria do Min. Teori Zavascki, com parecer da PGR pela procedência do pedido, mas sem indicação de colocação em pauta de julgamento (último registro em 29.11.2012).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

*porque a procedência ou não dessas reclamações poderia afetar, no tocante a eventual pretensão à concessão da GT prevista no inciso IV do art. 25 da Lei nº 4.426/09, sob a ressalva do § 1º do art. 24 da mesma norma, apenas os servidores que tenham ingressado na aludida carreira já sob os auspícios daqueles preceitos questionados, ou seja, sob a exigência de nível superior para a investidura, não sendo esse o caso dos antigos ocupantes do cargo de Técnico Penitenciário.*

20. *Passando, agora, à dúvida suscitada pelo órgão consulente, deseja este Parquet ressaltar, primeiramente, que coaduna com o entendimento há muito consolidado na jurisprudência desta Corte de Contas e demais tribunais, inclusive do e. STF, no sentido de que, resguardada a irredutibilidade de vencimentos e proventos, não possuem os servidores públicos direito adquirido a regime jurídico de remuneração.*

21. *Nada obstante esse inabalável juízo, depreende-se que o caso aqui em apreço requer seja examinado sob prisma diverso. Senão, vejamos.*

22. *Como observado, a Lei nº 3.669/05, que criou a Carreira Atividades Penitenciárias do DF, exigiu para ingresso no cargo que a integrava (Técnico Penitenciário) a conclusão de ensino médio ou habilitação legal equivalente (art. 4º).*

23. *A seu turno, a Lei nº 3.824/06 instituiu a Gratificação de Titulação, devida aos servidores efetivos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do DF e aos empregados públicos (art. 37), sendo fixada, no que interessa ao presente estudo, no percentual de 7% (sete por cento)<sup>5</sup> para os ocupantes de cargos/empregos de nível médio ou fundamental que possuíssem diploma de curso superior (inciso VIII do art. 37).*

24. *Importa assinalar que se trata de parcela incorporável aos proventos de aposentadoria e benefícios de pensão, nos termos do art. 45 do sobredito diploma legal.*

25. *Com o advento da Lei nº 4.426/09, estabeleceu-se restrição no sentido de que a GTIT não seria concedida quando o título ou certificado constituísse requisito para ingresso no cargo ocupado pelo servidor (§ 1º do art. 24). Também se processou alteração no tocante às hipóteses disciplinadas no art. 37 da Lei nº 3.824/06, passando aquela estatuída em seu inciso VIII a ter a seguinte redação, nos termos do inciso IV do art. 25 do novel diploma:*

*“Art. 25. A Gratificação de Titulação – GTIT a que se refere o art. 24 terá*

<sup>5</sup> Incidente sobre o vencimento básico correspondente à classe e padrão ou referência em que o servidor/empregado estivesse posicionado (art. 38).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

como base de cálculo o valor de referência de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais) e será devida conforme disposto abaixo:

(...) IV – 10% (dez por cento), pela apresentação de diploma de curso superior, para os ocupantes de cargos de nível médio e fundamental, ou de segunda graduação, no caso de ocupante de cargo de nível superior;”

26. Fácil perceber que, apesar das citadas alterações promovidas pela Lei nº 4.426/09, continuava incólume o direito à percepção da GTIT pelos servidores da Carreira Atividades Penitenciárias que possuíssem um título em nível de graduação, ocorrendo reflexos apenas em relação ao percentual, mais elevado (10%), e à base de cálculo (caput do art. 25).

27. Com a publicação da Lei nº 4.508/10, alterou-se a escolaridade de ingresso na aludida carreira, sendo a partir de então exigido diploma de curso superior concluído, em nível de graduação (art. 3º), bem como a nomenclatura do cargo (para Agente de Atividades Penitenciárias), com estipulação de prazo para adequação àquele requisito de ingresso aos servidores admitidos anteriormente à edição da norma (art. 4º).

28. Nesse cenário, o cerne do assunto em questão está em saber se tem direito adquirido à GTIT os antigos integrantes da indigitada carreira que possuam um único diploma de graduação, posto que deles se exigiu nível médio ou habilitação equivalente para as respectivas investiduras, ou se, a teor da vedação preconizada no § 1º do art. 24 da Lei nº 4.426/09, combinada com a nova exigência de escolaridade para o exercício do cargo que ocupavam (Lei nº 4.508/10), somente farão jus os que ostentem uma segunda graduação.

29. De acordo com o artigo 6º da Lei Introdução ao Código Civil, alterações legislativas devem respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada:

“Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.”

30. No mesmo sentido, é a disposição cogente do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, fundamento de validade de todas as normas de nosso ordenamento jurídico, prescrevendo que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito nem a coisa julgada.

31. Por adquirido, entende-se o direito subjetivo já incorporado ao patrimônio do seu titular, de modo a não ser passível de modificação por lei posterior, ou,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013

Rubrica: \_\_\_\_\_

como explica Caio Mário da Silva Pereira:

*“Os direitos adquiridos, oriundos de fatos que se realizaram por inteiro em consonância com a lei velha e ao tempo de sua vigência, e se incorporam definitivamente no patrimônio do sujeito, não são alcançados pela lei nova, e, portanto, continuam-se a reger pela lei antiga, que desta sorte estende o plano de sua eficácia por um tempo ulterior ao momento em que é revogada.”<sup>6</sup>*

32. É o que nos ensina, igualmente, o constitucionalista José Afonso da Silva:

*“se o direito subjetivo não for exercido, vindo a lei nova, transforma-se em direito adquirido, porque era direito exercitável e exigível à vontade de seu titular. Incorporou-se no seu patrimônio, para ser exercido quando lhe conviesse. A lei nova não pode prejudicá-lo só pelo fato de o titular não o ter exercido antes.”<sup>7</sup>*

33. A propósito, é também a lição do mestre José dos Santos Carvalho Filho:

*“A aquisição desses direitos, porém, depende sempre de um suporte fático, ou, se se preferir, de um fato gerador que a lei expressamente estabelece. Se se consuma o suporte fático previsto na lei e se são preenchidos os requisitos para o seu exercício, o servidor passa a ter direito adquirido ao benefício ou vantagem que o favorece.”<sup>8</sup>*

34. Noutro giro, como a hipótese dos autos versa sobre direito a uma vantagem pecuniária (Gratificação de Titulação), cumpre trazer a definição que lhe dera o supracitado administrativista:

*“Trata-se de parcela acrescida ao vencimento base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica pertinente. Toda vantagem pecuniária reclama a consumação de certo fato, que proporciona o direito à sua percepção. Presente a situação fática prevista na norma, fica assegurado ao servidor o direito subjetivo a receber o valor correspondente à vantagem.”<sup>9</sup>*

35. No caso vertente, então, a par das premissas antes destacadas, se o antigo ocupante do cargo de Técnico Penitenciário já percebia a GTIT por possuir diploma

<sup>6</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. Vol. I., 21ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 150.

<sup>7</sup> DA SILVA, José Afonso. Poder Constituinte e poder popular. Estudos sobre a Constituição. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 223.

<sup>8</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 14ª ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, p. 501.

<sup>9</sup> Manual de Direito Administrativo, op. cit., p. 579.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

*de curso superior, atendendo à condição exigida pelo art. 37, inc. VIII, da Lei nº 3.824/06 e, depois, pelo art. 25, inciso IV, da Lei nº 4.426/09, entende-se consumado, pois, o fato que atribui o direito àquela vantagem, dele não podendo o servidor ser privado por força de alteração legislativa superveniente, a despeito se, efetivamente, o exercitou ou não, sob pena de comprometimento da estabilidade das relações jurídicas que a própria Constituição Federal pôs a seu abrigo, como o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.*

36. *A propósito, acresce recordar que o reconhecimento de direito a qualquer vantagem financeira é disciplinado pela lei vigente à época em que efetivamente preenchidas as condições fáticas exigidas para o gozo da vantagem, por força do princípio tempus regit actum. Desta forma, integra, como direito autônomo, o patrimônio jurídico do servidor, em ordem a obstar a aplicação retroativa de lei nova que venha a estabelecer restrição ao seu cômputo, conforme iterativa jurisprudência nacional, ilustrada no acórdão a seguir ementado, embora sobre temática diferente a que ora se discute:*

**“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA. TEMPO DE SERVIÇO. ATIVIDADE ESPECIAL. FATOR DE CONVERSÃO. APLICAÇÃO DA LEI VIGENTE À ÉPOCA EM QUE A ATIVIDADE FOI PRESTADA. AGRAVO REGIMENTAL. PRECEDENTES.**

1. *O tempo de serviço é disciplinado pela lei vigente à época em que efetivamente prestado, passando a integrar, como direito autônomo, o patrimônio jurídico do trabalhador. A lei nova que venha a estabelecer restrição ao cômputo do tempo de serviço não pode ser aplicada retroativamente.*

2. *Agravo regimental a que se nega provimento.”*

*(AgRg no REsp 1103602/RS, Rel. Min. Og Fernandes, Sexta Turma/STJ, julgado em 23.06.2009, DJe 03.08.2009)*

37. *Na mesma senda:*

*“(…) 1. No sistema de direito positivo brasileiro, o princípio tempus regit actum se subordina ao do efeito imediato da lei nova, salvo quanto ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada (Constituição da República, artigo 5º, inciso XXXVI e Lei de Introdução ao Código Civil, artigo 6º). 2. A lei nova, vedada a ofensa ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada (Lei de Introdução ao Código Civil, artigo 6º), tem efeito imediato e geral, alcançando, não, os efeitos já realizados da relação jurídica de efeitos continuados, mas, certamente, os efeitos que seguem se produzindo, a partir do*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

*tempo em que principiou a vigor.(...)."*

*(AgRg no Ag 875.840/SP, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Sexta Turma/STJ, julgado em 05.06.2007, DJ 18.02.2008, p. 78)*

38. *Conclui-se, pois, que a Lei nº 4.508/10, a despeito de alterar aspectos jurídicos inerentes ao ingresso na Carreira Atividades Penitenciárias, não afetou o direito incorporado ao patrimônio dos antigos ocupantes do cargo de Técnico Penitenciário, no tocante à fruição da GTIT, caso à época da publicação daquela lei já fossem possuidores de diploma de curso superior.*

39. *Ainda para corroborar o acerto dessa tese, observe-se julgado do e. TRT 10ª Região, ao se manifestar sobre o direito à indigitada gratificação por ocupantes de empregos públicos sob a vigência da Lei nº 4.426/09, que o suprimiu da norma de origem:*

*“GRATIFICAÇÃO DE TITULAÇÃO. LEI DISTRITAL Nº 3.824/2006. DIREITO ADQUIRIDO. Atendidos os requisitos da Lei Distrital nº 3.824/2006 ao tempo de sua vigência, resta consubstanciado o direito adquirido do empregado à percepção de gratificação de titulação, a teor do inciso XXXVI do art. 5º da Constituição e art. 6º da LICC, não obstante o advento da Lei nº 4.426, de 18.11.2009, a qual restringiu a verba aos servidores estatutários da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal.”*

*(RO 00189-2012-004-10-00-3, 1ª Turma, Rel. Des. Maria Regina Machado Guimarães, julgado em 06.06.2012, publicado no DEJT em 15.06.2012)*

40. *Por fim, entende-se, ainda, obstar a vertente interpretativa descortinada pela zelosa unidade técnica, pela possibilidade de conversão em VPNI de eventual decesso remuneratório decorrente da Lei nº 4.508/10, com supedâneo no firme entendimento jurisprudencial da ausência de direito adquirido a regime jurídico de remuneração por servidores públicos, a possibilidade de ocorrência futura de vedado bis in idem.*

41. *É que a concessão da GTIT continua sendo disciplinada pela Lei nº 4.426/09, à qual continuam fazendo jus os integrantes da Carreira Atividades Penitenciárias, importando salientar que seu art. 25, parágrafo único, veda a percepção cumulativa de valores da gratificação por mais de um título dentre os ali previstos.*

42. *Assim, numa aplicação prática e exemplificativa daquele entendimento, se um antigo ocupante do cargo de Técnico Penitenciário já percebesse a GTIT por possuir diploma de curso superior (10% - art. 25, IV, Lei nº 4.426/09), teria essa*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

*vantagem convertida em VPNI, a qual seria progressivamente absorvida conforme posteriores acréscimos gerais concedidos na remuneração da indigitada carreira. Porém, se possuísse o mesmo servidor uma segunda graduação, uma pós-graduação ou títulos de Mestre ou Doutor, atendendo a requisitos previstos naquele preceito legal, em tese, poderia advir acúmulo do valor correspondente da GTIT com a VPNI (juridicamente, de mesma origem), surgindo, assim, um bis in idem, em afronta à vedação prevista no parágrafo único do art. 25 da norma de regência, o que não se pode admitir.”*

É o relatório.

## **VOTO**

Examino a admissibilidade e o mérito da consulta formulada pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle do DF acerca do pagamento da Gratificação de Titulação a servidores ocupantes do cargo de Agente de Atividades Penitenciárias, da carreira de Atividades Penitenciárias do DF, em face da alteração promovida pela Lei nº 4.508/10 no nível de escolaridade exigido para ingresso no referido cargo.

Em relação à admissibilidade, penso que a consulta deve ser conhecida pelo Tribunal, uma vez que preencheu os requisitos previstos no art. 1º



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

da LC nº 1/94, c/c o art. 194, §§ 1º e 2º, do RI/TCDF, em consonância com o entendimento da Unidade Técnica e do Ministério Público.

No que toca ao mérito, os posicionamentos da Unidade Técnica e do Ministério Público são divergentes, em que pese a consistência das análises realizadas por ambos.

Não vislumbro solução para os autos diversa das propostas pela Unidade Técnica e o Ministério Público. Decidirei, pois, por uma delas.

Preliminarmente, tem-se que a presente consulta objetiva responder os seguintes questionamentos que foram efetuados pela jurisdicionada:

“a) *Tendo em vista a alteração de escolaridade exigida para o ingresso no cargo de Agente de Atividades Penitenciárias (antigo Técnico Penitenciário) pela Lei nº 4.508/2010, é cabível o pagamento da Gratificação de Titulação prevista no inciso IV do art. 25 da Lei nº 4.426/2010 aos servidores da carreira que não possuem segunda graduação?*

b) *Em caso de resposta negativa ao questionamento anterior, qual providência deve ser adotada pela Secretaria de Estado de Segurança Pública do DF em relação àqueles servidores que ingressaram no cargo antes da alteração legal e que, à época, gozavam do benefício?”.*

Reza a legislação pertinente à compreensão da matéria, naquilo que interessa ao presente estudo, o seguinte:

*Lei nº 3.669/05:*

*Art. 1º Fica criada a Carreira de Atividades Penitenciárias no Quadro de Pessoal do Distrito Federal, constituída de um mil e seiscentos cargos de Técnico Penitenciário, de provimento efetivo, estruturada na forma constante do Anexo.*

*Art. 4º O ingresso em cargo da Carreira de Atividades Penitenciárias do Distrito Federal dar-se-á no Padrão I da Terceira Classe da Tabela de Escalonamento constante do anexo desta Lei, mediante apresentação de certificado de conclusão de ensino médio ou habilitação legal equivalente, emitido por instituição autorizada por órgão oficial, e aprovação em concurso público.*

*Lei nº 3.824/06:*

*Art. 37. (Artigo revogado pela Lei nº 4.426, de 18/11/2009.)*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

*Texto original: Art. 37. Fica instituída a Gratificação de Titulação devida aos servidores efetivos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal e aos ocupantes de empregos públicos, quando portadores de títulos, conforme percentuais abaixo identificados:*

*Texto revogado: Art. 37. Fica instituída a Gratificação de Titulação devida aos servidores efetivos e aos ocupantes de empregos públicos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal, quando portadores de títulos, conforme percentuais abaixo identificados: (Caput com a redação da Lei nº 3.881, de 30/6/2006.)*

*VIII – 7% (sete por cento), se possuir diploma de curso superior, para os ocupantes de cargos ou empregos de nível médio ou fundamental;*

*Art. 45. Aplica-se o disposto nesta Lei aos proventos de aposentadoria e benefícios de pensão das respectivas Carreiras.*

*Lei nº 4.426/09:*

*Art. 24. Fica alterada a Gratificação de Titulação, instituída pelo art. 37 da Lei nº 3.824, de 21 de fevereiro de 2006, devida aos servidores estatutários da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal, quando portadores de títulos, diplomas ou certificados adicionais obtidos mediante conclusão de cursos de ensino médio, graduação, pós-graduação lato sensu, mestrado e doutorado.*

*§ 1º A Gratificação de Titulação de que trata este artigo não será concedida quando o título ou certificado constituir requisito para ingresso no cargo ocupado pelo servidor.*

*Art. 25. A Gratificação de Titulação – GTIT a que se refere o art. 24 terá como base de cálculo o valor de referência de R\$2.800,00 (dois mil e oitocentos reais) e será devida conforme disposto abaixo:*

*IV – 10% (dez por cento), pela apresentação de diploma de curso superior, para os ocupantes de cargos de nível médio e fundamental, ou de segunda graduação, no caso de ocupante de cargo de nível superior;*

*Parágrafo único. Em nenhuma hipótese o servidor perceberá cumulativamente o valor de mais de um título entre os previstos nos incisos I a V do caput.*

*Lei nº 4.508/10:*

*Art. 1º O cargo Técnico Penitenciário da carreira Atividades*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

Penitenciárias, criado pela Lei nº 3.669, de 13 de setembro de 2005, passa a denominar-se Agente de Atividades Penitenciárias.

*Art. 3º O ingresso no cargo de Agente de Atividades Penitenciárias da carreira Atividades Penitenciárias do Distrito Federal ocorrerá mediante concurso público, observado o diploma de curso superior concluído, em nível de graduação, devidamente registrado no Ministério da Educação, para os cargos que assim o exigirem, observada a legislação vigente. (Artigo vetado pelo Governador, mas mantido pela Câmara Legislativa. Promulgação publicada no Diário Oficial do Distrito Federal, de 8/11/2010.)*

*Art. 4º Os atuais ocupantes do cargo de Agente de Atividades Penitenciárias terão o prazo de até 7 (sete) anos para a adequação do requisito de escolaridade a que se refere esta Lei. (Artigo vetado pelo Governador, mas mantido pela Câmara Legislativa. Promulgação publicada no Diário Oficial do Distrito Federal, de 8/11/2010.)*

A primeira controvérsia entre a Unidade Técnica e o Ministério Público diz respeito à influência ou não do julgamento da ADI nº 4594/DF pelo e.STF, ainda não ocorrido, sobre a consulta em exame.

A aludida ADI foi interposta pelo GDF contra os arts. 3º e 4º da Lei nº 4.508/10.

Tal lei também foi objeto de representação do MPJTCDF, tratada no Processo nº 1.266/11, o qual se encontra sobrestado, mediante a Decisão nº 3.040/11, até o desfecho da ADI nº 4594/DF.

A meu ver, assiste razão à Unidade Técnica, no sentido de que o resultado do julgamento da referida ADI deverá influenciar nesta consulta.

Isso porque, tendo em conta que esta consulta tem por objetivo saber se os atuais ocupantes do cargo de Agente de Atividades Penitenciárias (ocupantes do antigo cargo de Técnico Penitenciário) têm direito à Gratificação de Titulação, prevista no inciso IV do art. 25 da Lei nº 4.426/10, mesmo sem possuírem a segunda graduação, se considerada procedente a ADI, com a consequente retirada do ordenamento jurídico dos arts. 3º e 4º da Lei distrital nº 4.508/10, que impunham a elevação da escolaridade para ingresso no cargo de Agente de Atividades Penitenciárias e prazo para adequação, a essa nova escolaridade, dos ocupantes do antigo cargo de Técnico Penitenciário, tornar-se-ia



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

insubsistente a consulta.

Assim, em consonância com a Unidade Técnica, *“a análise da consulta se dará a partir da premissa de validade, e conseqüente necessidade de observação, da Lei nº 4.508/10”, não se acolhendo, pois, o entendimento do Ministério Público segundo o qual a “... procedência ou não dessas reclamações poderia afetar, no tocante a eventual pretensão à concessão da GT prevista no inciso IV do art. 25 da Lei nº 4.426/09, sob a ressalva do § 1º do art. 24 da mesma norma, apenas os servidores que tenham ingressado na aludida carreira já sob os auspícios daqueles preceitos questionados, ou seja, sob a exigência de nível superior para a investidura, não sendo esse o caso dos antigos ocupantes do cargo de Técnico Penitenciário.”*

A segunda controvérsia refere-se ao objeto em si da consulta.

A Unidade Técnica afirma que não é possível o pagamento da Gratificação de Titulação, após a vigência da Lei nº 4.508/10, aos atuais ocupantes do cargo de Agente de Atividades Penitenciárias (ocupantes do antigo cargo de Técnico Penitenciário) que não possuem segunda graduação, a teor do disposto no art. 24, § 1º, e no art. 25, inciso IV, da Lei nº 4.426/09, uma vez que, com a Lei nº 4.508/10, o curso de graduação passou a ser requisito para ingresso no cargo de Agente de Atividades Penitenciárias, somado ao fato de não haver direito adquirido a regime jurídico anterior, conforme pacificada jurisprudência do e.STF. Nada obstante, ressalva a possibilidade, com o término do pagamento da Gratificação de Titulação, de se efetuar o pagamento da diferença de remuneração na forma de VPNI, em caso de decesso remuneratório, em face do ditame constitucional da irredutibilidade de vencimentos.

Destaco, a seguir, parte da manifestação do Corpo Técnico, que retrata seu entendimento anteriormente apontado:

*“15. Sendo assim, até 20/10/2010, data de publicação e entrada em vigor da Lei nº 4.508/2010, os ocupantes do então cargo de Técnico Penitenciário que possuíam uma única graduação faziam jus ao recebimento da Gratificação de Titulação, no percentual de 10%, aplicado sobre o valor de referência disposto no caput do art. 25 da Lei nº 4.426/09. Contudo, a partir de 20/10/2010, os ocupantes do cargo de Agente de Atividades Penitenciárias possuidores de apenas um diploma de graduação deixaram de fazer jus à referida Gratificação. Isso porque a Lei que*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

*alterou a denominação do cargo também elevou o requisito para investidura nesse, de nível médio para superior. Resta assente a resposta negativa ao primeiro questionamento da Secretaria de Estado de Transparência e Controle.*

16. *Acerca do segundo questionamento, conclui-se, da mesma forma, que permitir a manutenção da percepção da referida Gratificação àqueles servidores que ingressaram no cargo antes da alteração legal e que, à época, gozavam do benefício, significaria autorizar uma afronta ao § 1º do artigo 24 da Lei nº 4.426/09. Sendo assim, esses servidores deverão deixar de perceber a Gratificação de Titulação.*

17. *Tendo em vista que a Lei nº 4.508/10 alterou os requisitos de investidura na Carreira de Atividades Penitenciárias, pode-se afirmar que houve modificação no próprio regime jurídico dessa. Contudo, não há que se defender eventual direito adquirido dos servidores ao regime anterior, posto que o STF consolidou jurisprudência segundo a qual inexistente direito adquirido a regime jurídico. Vejamos:*

*[...]*

18. *Por outro lado, tendo em vista que a Lei que alterou o regime jurídico da Carreira não dispôs acerca de modificação remuneratória, há que se atentar para a necessidade de respeito ao ditame constitucional da irredutibilidade de vencimentos de servidores, expresso no artigo 37, XV, da Constituição Federal:*

*[...]*

19. *Nesse sentido, os julgados da Suprema Corte acima transcritos, ao defenderem que, em face de alteração no regime jurídico de servidores públicos, é legítima a modificação da composição dos vencimentos, desde que não haja decesso remuneratório.*

20. *Dessa forma, a situação dos servidores que ingressaram no cargo antes da alteração legal e que, à época, gozavam do benefício, deve ser adequada à Lei nº 4.426/09, porém sem perder de vista o que dispõe o art. 37, XV, da CRFB. Para tanto, em conformidade com a sugestão expressa no parecer da assessoria jurídica da STC/DF, propõe-se a conversão em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI do valor que, até 19/10/10, era recebido na forma de Gratificação de Titulação. Essa diferença, convertida em VPNI e atualizada pelos reajustes gerais, será progressivamente absorvida conforme forem concedidos acréscimos na remuneração dos Agentes de Atividades Penitenciárias.*

21. *Observa-se que a Lei nº 4.508/10 não previu*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

*expressamente a conversão de eventuais perdas remuneratórias em VPNI. Isso porque o legislador, provavelmente, não vislumbrou a possibilidade de decesso remuneratório ora tratada, já que Lei objeto de ADI não provocou alteração na composição remuneratória do então Cargo de Técnico Penitenciário. Contudo, entende-se possível o pagamento a título de VPNI, a fim de observar a própria Carta Magna, evitando decesso remuneratório daqueles servidores objeto do segundo questionamento da STC/DF.”*

Por sua vez, o Ministério Público entende que é possível a manutenção do pagamento da Gratificação de Titulação aos atuais ocupantes do cargo de Agente de Atividades Penitenciárias (ocupantes do antigo cargo de Técnico Penitenciário) que ostentem um único diploma de curso superior à época da publicação da Lei nº 4.508/10, não se aplicando a vedação prevista no art. 24, § 1º, da Lei nº 4.426/09, em que pese a alteração do nível de escolaridade de ingresso no cargo de Agente de Atividades Penitenciárias, tendo em conta: o direito adquirido à manutenção da Gratificação de Titulação daqueles que já a recebiam regularmente; o fato de que a Gratificação de Titulação continua sendo paga e disciplinada por meio da Lei nº 4.426/09, mesmo após a edição da Lei nº 4.508/10; e a possibilidade de ocorrência futura de vedado *bis in idem*, decorrente do pagamento de VPNI, quando do término do pagamento da Gratificação de Titulação, juntamente com o novo pagamento dessa mesma gratificação quando o ocupante do cargo de Agente de Atividades Penitenciárias concluisse uma segunda graduação.

Reproduzo, a seguir, parte do parecer do Órgão Ministerial, que demonstra sua compreensão anteriormente exposta:

*“29. De acordo com o artigo 6º da Lei Introdução ao Código Civil, alterações legislativas devem respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada:*

*“Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.”*

*30. No mesmo sentido, é a disposição cogente do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, fundamento de validade de todas as normas de nosso ordenamento jurídico, prescrevendo que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito nem a coisa julgada.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013

Rubrica: \_\_\_\_\_

31. *Por adquirido, entende-se o direito subjetivo já incorporado ao patrimônio do seu titular, de modo a não ser passível de modificação por lei posterior, ou, como explica Caio Mário da Silva Pereira:*

[...]

32. *É o que nos ensina, igualmente, o constitucionalista José Afonso da Silva:*

[...]

33. *A propósito, é também a lição do mestre José dos Santos Carvalho Filho:*

*“A aquisição desses direitos, porém, depende sempre de um suporte fático, ou, se se preferir, de um fato gerador que a lei expressamente estabelece. Se se consuma o suporte fático previsto na lei e se são preenchidos os requisitos para o seu exercício, o servidor passa a ter direito adquirido ao benefício ou vantagem que o favorece.”*

34. *Noutro giro, como a hipótese dos autos versa sobre direito a uma vantagem pecuniária (Gratificação de Titulação), cumpre trazer a definição que lhe dera o supracitado administrativista:*

*“Trata-se de parcela acrescida ao vencimento base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica pertinente. Toda vantagem pecuniária reclama a consumação de certo fato, que proporciona o direito à sua percepção. Presente a situação fática prevista na norma, fica assegurado ao servidor o direito subjetivo a receber o valor correspondente à vantagem.”*

35. *No caso vertente, então, a par das premissas antes destacadas, se o antigo ocupante do cargo de Técnico Penitenciário já percebia a GTIT por possuir diploma de curso superior, atendendo à condição exigida pelo art. 37, inc. VIII, da Lei nº 3.824/06 e, depois, pelo art. 25, inciso IV, da Lei nº 4.426/09, entende-se consumado, pois, o fato que atribui o direito àquela vantagem, dele não podendo o servidor ser privado por força de alteração legislativa superveniente, a despeito se, efetivamente, o exercitou ou não, sob pena de comprometimento da estabilidade das relações jurídicas que a própria Constituição Federal pôs a seu abrigo, como o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.*

36. *A propósito, acresce recordar que o reconhecimento de direito a qualquer vantagem financeira é disciplinado pela lei vigente à época em que efetivamente*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

*preenchidas as precondições fáticas exigidas para o gozo da vantagem, por força do princípio tempus regit actum. Desta forma, integra, como direito autônomo, o patrimônio jurídico do servidor, em ordem a obstar a aplicação retroativa de lei nova que venha a estabelecer restrição ao seu cômputo, conforme iterativa jurisprudência nacional, ilustrada no acórdão a seguir ementado, embora sobre temática diferente a que ora se discute:*

[...]

38. *Conclui-se, pois, que a Lei nº 4.508/10, a despeito de alterar aspectos jurídicos inerentes ao ingresso na Carreira Atividades Penitenciárias, não afetou o direito incorporado ao patrimônio dos antigos ocupantes do cargo de Técnico Penitenciário, no tocante à fruição da GTIT, caso à época da publicação daquela lei já fossem possuidores de diploma de curso superior.*

39. *Ainda para corroborar o acerto dessa tese, observe-se julgado do e. TRT 10ª Região, ao se manifestar sobre o direito à indigitada gratificação por ocupantes de empregos públicos sob a vigência da Lei nº 4.426/09, que o suprimiu da norma de origem:*

*“GRATIFICAÇÃO DE TITULAÇÃO. LEI DISTRITAL Nº 3.824/2006. DIREITO ADQUIRIDO. Atendidos os requisitos da Lei Distrital nº 3.824/2006 ao tempo de sua vigência, resta consubstanciado o direito adquirido do empregado à percepção de gratificação de titulação, a teor do inciso XXXVI do art. 5º da Constituição e art. 6º da LICC, não obstante o advento da Lei nº 4.426, de 18.11.2009, a qual restringiu a verba aos servidores estatutários da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal.”*

*(RO 00189-2012-004-10-00-3, 1ª Turma, Rel. Des. Maria Regina Machado Guimarães, julgado em 06.06.2012, publicado no DEJT em 15.06.2012)*

40. *Por fim, entende-se, ainda, obstar a vertente interpretativa descortinada pela zelosa unidade técnica, pela possibilidade de conversão em VPNI de eventual decesso remuneratório decorrente da Lei nº 4.508/10, com supedâneo no firme entendimento jurisprudencial da ausência de direito adquirido a regime jurídico de remuneração por servidores públicos, a possibilidade de ocorrência futura de vedado bis in idem.*

41. *É que a concessão da GTIT continua sendo disciplinada pela Lei nº 4.426/09, à qual continuam fazendo jus os integrantes da Carreira Atividades Penitenciárias, importando salientar que seu art. 25, parágrafo único, veda a percepção cumulativa de valores da gratificação por mais de um título dentre os ali previstos.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

42. Assim, numa aplicação prática e exemplificativa daquele entendimento, se um antigo ocupante do cargo de Técnico Penitenciário já percebesse a GTIT por possuir diploma de curso superior (10% - art. 25, IV, Lei nº 4.426/09), teria essa vantagem convertida em VPNI, a qual seria progressivamente absorvida conforme posteriores acréscimos gerais concedidos na remuneração da indigitada carreira. Porém, se possuísse o mesmo servidor uma segunda graduação, uma pós-graduação ou títulos de Mestre ou Doutor, atendendo a requisitos previstos naquele preceito legal, em tese, poderia advir acúmulo do valor correspondente da GTIT com a VPNI (juridicamente, de mesma origem), surgindo, assim, um *bis in idem*, em afronta à vedação prevista no parágrafo único do art. 25 da norma de regência, o que não se pode admitir.”

Ressalte-se a questão posta para decisão não é simples, uma vez que os fundamentos empregados tanto pela Unidade Técnica quanto pelo Ministério Público, além da pertinência e robustez, possuem base legal.

Cotejando o posicionamento adotado pela Unidade Técnica e o Ministério Público, concluo:

a) para a Unidade Instrutiva, a partir da vigência da Lei nº 4.508/10, deve ser cancelado o pagamento da Gratificação de Titulação aos atuais ocupantes do cargo de Agente de Atividades Penitenciárias que não possuem segunda graduação, a teor do disposto no art. 24, § 1º, e no art. 25, inciso IV, da Lei nº 4.426/09, ressalvada a possibilidade de pagamento de VPNI, em caso de decesso remuneratório;

b) para a Unidade Ministerial, é possível a continuidade do pagamento da Gratificação de Titulação aos atuais ocupantes do cargo de Agente de Atividades Penitenciárias que ostentem um único diploma de curso superior à época da publicação da Lei nº 4.508/10, com fundamento no inciso IV do art. 25 da Lei nº 4.426/09, não se aplicando a vedação prevista no art. 24, § 1º, da Lei nº 4.426/09, em que pese a alteração do nível de escolaridade de ingresso no referido cargo, considerando que a Gratificação de Titulação tenha sido paga regularmente aos servidores, de acordo com a Lei nº 4.426/09, passando eles a ter direito adquirido a continuar percebendo tal gratificação, mesmo porque permanece disciplinada nessa lei; além do que a medida evitaria a possibilidade de ocorrência futura de vedado *bis in idem*, a teor do disposto no art. 25, parágrafo único, da Lei nº



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

4.426/09, decorrente de pagamento de VPNI, quando do término do pagamento da Gratificação de Titulação, juntamente com o novo pagamento dessa mesma gratificação quando o ocupante do cargo de Agente de Atividades Penitenciárias concluir uma segunda graduação.

A meu ver, a solução que melhor resolve a dúvida suscitada na consulta consiste na proposta pelo Ministério Público, basicamente porque é a que impede o atual ocupante do cargo de Agente de Atividades Penitenciárias de perceber em duplicidade a Gratificação de Titulação, vedada pelo art. 25, parágrafo único, da Lei nº 4.426/09, em caso de concluir uma segunda graduação. Ademais, é a que ampara a percepção da referida gratificação àqueles que fazem jus a ela, a qual permanece válida, de acordo com a Lei nº 4.426/09.

Na solução preconizada pela Unidade Técnica, a Gratificação de Titulação deveria ser paga na forma de VPNI, em caso de decesso remuneratório, enquanto vigente o art. 3º da Lei nº 4.508/10. Todavia, em face da possibilidade de ela voltar a ser paga, quando o ocupante do cargo de Agente de Atividades Penitenciárias vier a concluir uma segunda graduação, porque o pagamento da Gratificação de Titulação continua válido, e previsto em lei, ocorreria, em realidade, uma duplicidade no pagamento dessa gratificação, o que é vedado pelo parágrafo único do art. 25 da Lei nº 4.426/09.

Assim, adoto como razões de decidir os judiciosos argumentos empregados pelo Ministério Público, em resposta à consulta formulada pela jurisdicionada.

Diante de todo exposto, acompanhando, em parte, os termos da instrução e do parecer ministerial, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I – conheça da consulta formulada pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal, uma vez que atende aos requisitos previstos no art. 1º da LC nº 1/94, c/c o art. 194, §§ 1º e 2º, do RI/TCDF;

II – responda à jurisdicionada que, à luz do princípio do *tempus regit actum* e do art. 5º, inciso XXXVI, da CF, é possível assegurar aos servidores que ingressaram no antigo cargo de Técnico Penitenciário, da carreira de Atividades Penitenciárias, sob o requisito de escolaridade de nível médio, que



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha:  
Processo: 23427/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

ostentem um único diploma de curso superior à época da publicação da Lei nº 4.508/10, o direito à manutenção do pagamento da Gratificação de Titulação de que trata o inciso IV do art. 25 da Lei nº 4.426/09, não se lhes aplicando a vedação prevista no § 1º do art. 24 da Lei nº 4.426/09, em que pese a alteração do nível de escolaridade de ingresso na aludida carreira, trazida pelo art. 3º da Lei nº 4.508/10;

III – recomende à jurisdicionada que acompanhe o andamento da ADI nº 4594/DF, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, até o seu trânsito em julgado, observando os efeitos do julgamento dessa ADI na resposta à consulta, dada no item anterior;

IV – dê ciência desta decisão às Secretarias de Estado de Transparência e Controle e de Segurança Pública do Distrito Federal;

V – autorize o arquivamento dos autos e a devolução do apenso à origem.

Brasília, em            de            de 2013.

**MANOEL DE ANDRADE**

**Relator**