



MPC/DF

Fl.: 118
Proc.: 11784/14

Rubrica

**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

PROCESSO: 11784/2014 (c/ 5 anexos)

RELATOR: Conselheiro Paulo Tadeu

PARECER: 580/2014–MF

EMENTA: Auditoria de regularidade. Procuradoria-Geral e Defensoria Pública do Distrito Federal. PGA/2014. Pagamentos de parcelas remuneratórias a servidores ativos e inativos e pensionistas. Abrangência¹: aplicação do teto constitucional, VPNI da Lei nº 4.426/09, Adicional de Substituição, “Realinhamento com o TCDF” e “Diferença da parcela de 11,98%”. Secretaria de Fiscalização de Pessoal manifesta-se, entre outras sugestões que oferta, por determinações aos órgãos auditados, às secretarias de Administração Pública e de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e à Casa Civil, encaminhando-lhes cópia do relatório de auditoria para subsidiar o saneamento das falhas/impropriedades detectadas. Oitiva dos órgãos envolvidos.

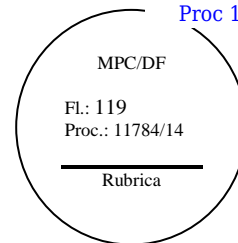
Cuidam os autos de auditoria de regularidade realizada na PGDF e na DPDF pela Divisão de Fiscalização de Pessoal da SEFIPE, em cumprimento ao PGA/2014, tendo por escopo aferir a regularidade de pagamentos a servidores ativos e inativos e pensionistas no que se refere à aplicação do teto constitucional, à VPNI da Lei nº 4.426/09, ao Adicional de Substituição, ao “Realinhamento com o TCDF” e à Parcela 11,98%, abrangendo, na essência, os períodos de dezembro/2009 a dezembro/2013 (PGDF) e de maio/2009 a dezembro/2013 (DPDF).

2. A equipe de auditores, após pormenorizada descrição dos objetivos gerais e específicos e das técnicas e metodologias empregadas no trabalho em comento, apresentou, de forma minudente, no bem elaborado Relatório de Auditoria nº 4/2014 (fls. 60/114), o resultado das evidências e observações sobre os fatos e aspectos relacionados às questões auditadas, tendo, em síntese conclusiva, assim se pronunciado:

“152. A par dos resultados apurados no decorrer dos trabalhos da presente Auditoria de Regularidade, levada a efeito na PGDF e na DPDF, a equipe designada conclui pela:

- a) irregularidade dos pagamentos da VPNI da Lei nº 4.426/2009, da exclusão do adicional de substituição do teto constitucional e do

¹ Notícia a SEFIPE que o exame da regularidade de pagamentos efetuados a servidores inativos e pensionistas (também da PGDF e da DPDF), na forma do item I da Decisão nº 77/2007, está sendo objeto do **Processo nº 1084/2014 (Relatório nº 3)**, envolvendo, ainda, o cumprimento de providências adotadas em decisões plenárias em razão de concessões de aposentadorias, pensões e melhorias posteriores julgadas legais com correções posteriores ou ilegais, acumulação de vencimentos/proventos e contagem ponderada de tempo prestado em condições insalubres; e no **Processo nº 11814/2014 (Relatório nº 5)**, quanto às demais parcelas remuneratórias não abrangidas nestes autos.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

procedimento usado pela DPDF para pagamento de adicional de substituição aos ocupantes de cargo em comissão;

- b) regularidade da aplicação do teto constitucional no período de janeiro/2013 a março/2014, salvo quanto à carreira Procuradores do DF, mês de janeiro/2014, pois aplicado o limite remuneratório federal, sem previsão legal e sem manifestação da Consultoria Jurídica do GDF no Processo nº 0020-000333/2013, e ainda ressaltando que a aplicação do teto unificado para servidores que acumulam cargos, empregos e funções em entes distintos aguarda o desfecho do Processo nº 19.075/2009;
- c) impossibilidade de emissão de opinião, em face da insuficiência de informações, quanto aos pagamentos a título de “Realinhamento com o TCDF” e 11,98%, realizados pela PGDF.

153. Por fim, convém determinar às jurisdicionadas que, observadas as exceções já constantes no Relatório, apurem os valores porventura recebidos indevidamente, para fins de ressarcimento ao erário, por servidores ativos, inativos e pensionistas, em decorrência da presente fiscalização, observada a ampla defesa e o contraditório e os termos das Decisões nºs 6.657/2006 e 6.806/2007.”

3. Nesse sentido, pugna, ao final, por que o e. Plenário aprove, dentre outras providências alvitradas, as determinações que formula aos órgãos auditados, e também à SEAP, à SEDUMA e à Casa Civil, em face das falhas/impropriedades levantadas, encaminhando-lhes cópia do relatório de auditoria para subsidiar a adoção das medidas saneadoras cabíveis ou apresentação de justificativas pertinentes, com o que assentem as instâncias diretivas imediata e mediata.

4. Os autos vieram, assim, ao Ministério Público para manifestação regimental.

5. Na presente fiscalização, a equipe incumbida dos trabalhos identificou, de início, a ocorrência de possível falha no sistema de pagamentos de servidores ativos da PGDF e para Procuradores inativos da SEDUMA, consistente na inobservância do limite remuneratório distrital no mês de janeiro/2014, bem como a reincidência da aplicação do teto federal no mês de abril, no âmbito daquela douta Casa Jurídica, nos moldes assim descritos:

“17. Com exceção do mês de janeiro/2014, quando foi aplicado o teto federal para 24 servidores ativos e 130 inativos (todos os inativos e apenas parte dos ativos), conforme Tabela I (fls. 34/39), com pagamentos indevidos da ordem de R\$ 416.914,71, a PGDF aplicou corretamente o teto constitucional a seus servidores ativos, inativos e pensionistas. Em contato com a jurisdicionada,



MPC/DF

Fl.: 120
Proc.: 11784/14

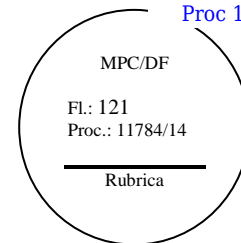
Rubrica

Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

questionou-se sobre o embasamento legal da mudança do teto distrital para o federal, tendo sido informado que a alteração havia sido realizada pela SEAP. Por meio do ofício de fls. 01/11-Anexo, observa-se que a PGDF encaminhou documento da SEAP informando que houve erro na aplicação do teto constitucional no SIGRH, bem como expedientes internos da PGDF, com as providências adotadas pela Gerência de Gestão de Pessoas (inclusive o modelo dos e-mails e das cartas enviados aos servidores) e com a determinação da Procuradora-Geral Adjunta para suspender o desconto na folha de fevereiro/2014, pois poderia prejudicar o direito de defesa dos interessados. No mês de março/2014, a devolução dos valores pagos indevidamente também não foi efetivada, mas, pouco antes do fechamento deste Relatório, observou-se que a PGDF, na folha de pagamento de abril/2014, que já estava fechada, voltou a aplicar o teto federal a seus servidores, tendo, ao menos em parte, realizado o lançamento das devoluções dos valores percebidos indevidamente no mês de janeiro/2014 (fl. 12-Anexo). Considerando não haver tempo hábil para realizar as checagens necessárias na folha de abril/2014, nenhuma análise mais apurada foi efetuada. De toda forma, quanto à inobservância do teto distrital em janeiro/2014, caso ainda não tenha ocorrido, a jurisdicionada deve conceder prazo para os interessados apresentarem contraditório e ampla defesa, visando ao ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente, posto que, reconhecido o erro e concedido o direito de defesa aos servidores, não há razão para retardar o ressarcimento ao erário.

18. Além disso, por pertencerem à Carreira de Procurador Autárquico e Fundacional do DF, cujos inativos e pensionistas possuem os mesmos direitos e vantagens que a Carreira de Procurador do DF (LC nº 694/2004), também foi detectado pagamento indevido de R\$ 34.807,94 a 12 Procuradores Autárquicos inativos da SEDUMA no mês de janeiro/2014 (também em fevereiro/2014 retornou-se a aplicação do teto distrital), por terem percebido acima do teto constitucional, do mesmo modo que ocorreu com os Procuradores da PGDF, conforme demonstrado na Tabela II (fl. 40). Pelas mesmas razões expostas no parágrafo anterior, deve-se determinar a essa Secretaria que proceda à restituição ao erário dos valores pagos indevidamente, assegurando o contraditório e a ampla defesa aos servidores.

19. Ainda quanto à aplicação do teto na PGDF, deve-se registrar que tramita o Processo GDF nº 0020-000333/2013, no qual a OAB/DF, baseada em consulta da Associação Nacional dos Procuradores de Estado e da Associação dos Procuradores do DF, pleiteia a aplicação do subsídio dos Ministros do STF como sendo o teto remuneratório dos Procuradores do DF. Por meio da NA 003, foi solicitado que o processo fosse disponibilizado para análise, mas foram fornecidos apenas cópias das fls. 1-26 e 30-38 (as folhas 27-29 são as últimas folhas do Parecer nº 031/2013-PROPES/PGDF, que foram obtidos por esta equipe no site da PGDF e juntados às cópias obtidas), além de outros documentos esparsos, que foram juntados aos papéis de trabalho desta auditoria (fls. 13/54-Anexo). Nas cópias numeradas desse processo, consta o Parecer nº 031/2013-PROPES/PGDF opinando pela procedência do pleito, com aprovação do Procurador-Geral à época



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

e encaminhamento para ciência do Governador. Na última página numerada do processo (página nº 38, visto por cópia à fl. 51 do anexo), há encaminhamento para análise da Consultoria Jurídica da Casa Civil, sem que ela tivesse se pronunciado nos autos, conforme cópias recebidas. Em 15/04/2014, o processo foi movimentado e retornou à Consultoria Jurídica em 23/04/2014, onde o processo se encontrava ao menos até 24/04/2014 (fl. 55-Anexo). Dentre os documentos esparsos, deve-se destacar o Ofício nº 51/2013, de 05/11/2013, da Associação dos Procuradores do DF, no qual a entidade afirma que “não tem nada a opor quanto à proposta de que os efeitos administrativos do pleito formulado passem a vigorar a partir de janeiro de 2014” (fl. 52-Anexo), e também planilha expedida pela Gerência de Gestão de Pessoas da PGDF, contendo o impacto da implementação do teto federal para os Procuradores do DF nos meses de janeiro/2014 e janeiro/2015 (fl.53-Anexo).

20. Tendo em conta a discussão quanto à legalidade dessa elevação do teto remuneratório e o impacto financeiro dessa medida, bem como possíveis desdobramentos para outras carreiras (não há qualquer menção a estudos nesse sentido nos autos) e a adoção do teto federal novamente em abril/2014 (fl. 12-Anexo), deve-se determinar que: (1) a Casa Civil encaminhe a esta Corte de Contas cópia dos documentos posteriores à página 38 do Processo GDF nº 0020-000333/2013, tendo em vista que no mês de abril/2014 o teto federal voltou a ser aplicado para a Carreira Procuradores do DF; (2) a SEAP identifique e informe o(s) responsável(is) que possibilitou(aram) a aplicação do valor do teto federal no Sigrh, em janeiro de 2014, apresentando *logs* e outros documentos comprobatórios, bem como se houve ordem superior para adoção dessa medida (em caso afirmativo, informar a autoridade que determinou, encaminhando a esta Corte cópia dos documentos comprobatórios), tendo em conta que, ao contrário do que consta no Ofício nº 49/2014-SUGEP/SEAP, de 17/02/2014(fl. 10-Anexo), os documentos de fls. 52/53-Anexo parecem indicar que já havia acordo prévio com a Associação dos Procuradores do Distrito Federal para a adoção do teto remuneratório federal para os Procuradores do DF já no mês de janeiro do corrente ano, embora não houvesse parecer da Consultoria Jurídica do Governo do DF ou ciência do Governador do DF, conforme cópias dos documentos constantes no Processo GDF nº 0020-000333/2013, que foram entregues em resposta à NA 003.”

6. Quando é configurado dano ao erário em decorrência de pagamento indevido de parcelas remuneratórias pela administração pública, independentemente de o servidor beneficiado ter ou não dado causa ao erro, tanto a anulação de ofício do ato viciado, quanto a repetição do indébito são medidas administrativas que se impõem, assentadas no poder de autotutela do Estado. No âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal existem regras específicas positivadas no regime jurídico de seus servidores (Lei Complementar nº 840/11²).

² “Art. 119. As reposições e indenizações ao erário devem ser comunicadas ao servidor para pagamento no prazo de até dez dias, podendo, a seu pedido, ser descontadas da remuneração ou subsídio.



MPC/DF

Fl.: 122

Proc.: 11784/14

Rubrica

**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

7. Ocorre que, no caso em testilha, embora a própria SEAP, órgão gestor do SIGRH, tenha admitido sua responsabilidade pela citada falha na aplicação do teto remuneratório do mês de janeiro/2014 em relação aos servidores da PGDF, especialmente os ocupantes do cargo de Procurador, não se evidencia nos autos se o erro teria alguma relação com eventuais desdobramentos da matéria submetida à análise da Consultoria Jurídica do Governo do DF, questão para a qual, inclusive, a equipe de auditoria sugere diligência à Casa Civil.

8. Observe-se, de outra parte, que o questionado pagamento, o qual se afigura concretamente operacionalizado e implantado pela via administrativa a partir de abril/2014, esteia-se no Parecer nº 31/2013-PROPE/PGDF (cópia às fls. 26/42 - Vol. I anexo), aprovado pelo d. Procurador-Geral do DF, conclusivo acerca de consulta formulada pela OAB – Conselho Seccional do DF no sentido de ser aplicável aos advogados públicos pertencentes à Carreira de Procurador do DF o teto remuneratório federal (100% do subsídio mensal, em espécie, de Ministro do Supremo Tribunal Federal).

9. Como pressupostos desse entendimento e, por conseguinte, à adoção de medidas administrativas cabíveis para corrigir a aplicação aos procuradores do DF do teto relativo ao subsídio dos desembargadores do TJDF (subteto distrital), registrou-se, inicialmente, ser a advocacia (pública ou privada), nos termos do Título IV da Constituição Federal, função essencial à justiça, gozando de mesmo *status* constitucional que o Poder Judiciário e as demais instituições essenciais à justiça, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, todos previstos naquele título.

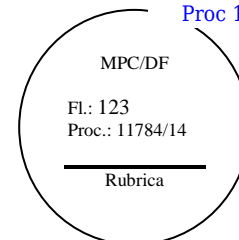
10. Sublinhou-se que, em razão disso, e por força do princípio constitucional da isonomia entre as funções essenciais à justiça, a Emenda Constitucional nº 41/03, ao alterar o art. 37, XI, da Lei Maior³, estabeleceu idêntico teto remuneratório para membros do Poder Judiciário, Ministério Público, procuradores e defensores públicos.

(...) § 2º No caso de erro no processamento da folha de pagamento, o valor indevidamente recebido deve ser devolvido pelo servidor em parcela única no prazo de setenta e duas horas, contados da data em que o servidor foi comunicado.

Art. 120. O pagamento efetuado pela administração pública em desacordo com a legislação não aproveita ao servidor beneficiado, ainda que ele não tenha dado causa ao erro.”

³ “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:

(...) XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o **subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário,**



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

11. Recordou-se, porém, que o e. STF, quando da apreciação de medida cautelar na ADI nº 3.854-1⁴, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros-AMB, deu interpretação conforme ao referido dispositivo constitucional para desvincular a magistratura estadual do teto referente ao subsídio de Desembargador, quando então fixou como limite o subsídio dos ministros do sumo pretório, baseando-se no fato de o Poder Judiciário possuir caráter nacional e unitário. Assim, por força da isonomia entre as funções essenciais à justiça, seria imperativo que também se reconhecesse aos procuradores dos Estados e do Distrito Federal idêntico teto remuneratório, qual seja, o subsídio mensal, em espécie, dos ministros do STF.

12. Acrescentou-se que o DF apresenta uma peculiaridade, qual seja, constituir o único ente federativo cujo Poder Judiciário e Ministério Público são organizados e mantidos pela União. Assim, mesmo antes da decisão proferida na citada ADI, entendeu-se que já deveria ser aplicado o teto referente ao subsídio dos ministros da Corte Suprema aos procuradores do DF, tal qual já ocorreria com juízes do TJDF, membros do MPDF, policiais civis e militares e bombeiros militares distritais.

13. Por último, no mesmo sentido do tratamento paritário aos membros das carreiras jurídicas estatais consideradas essenciais à justiça, acresceu-se o entendimento do STF manifesto no julgamento do RE nº 558.258/SP⁵, além de jurisprudência dos Tribunais de Justiça de Mato Grosso do Sul⁶ e Rio de Janeiro.

aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;” (grifo nosso).

⁴ “O Tribunal, por maioria, nos termos do voto do Relator, concedeu a liminar, conforme o artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.868, de 10.11.1999, para, dando interpretação conforme à Constituição ao artigo 37, inciso XI, e § 12, da Constituição da República, o primeiro dispositivo, na redação da EC nº 41/2003, e o segundo, introduzido pela EC nº 47/2005, excluir a submissão dos membros da magistratura estadual ao subteto de remuneração, bem como para suspender a eficácia do artigo 2º da Resolução nº 13/2006 e do artigo 1º, § único, da Resolução nº 14, ambas do Conselho Nacional de Justiça. Vencido o Senhor Ministro Joaquim Barbosa, que indeferia a liminar, e parcialmente vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, que a deferia em menor extensão, tão-somente para suspender a eficácia das resoluções do Conselho Nacional de Justiça.” (g.n.) (ADI 3854 MC, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 28.02.2007, public. DJ 29.06.2007)

⁵ Nesse julgamento, o STF, por sua Primeira Turma, sublinhou a razão pela qual o inciso XI do artigo 37 da Constituição estabeleceu, para os membros do Ministério Público, para os Procuradores e para os Defensores Públicos, o mesmo teto remuneratório dos magistrados estaduais, residente no fato de que, embora os integrantes de tais carreiras não façam parte do Poder Judiciário, exercem, segundo assenta o próprio texto constitucional, “funções essenciais à Justiça”, característica essa que, segundo o Ministro Relator Ricardo Lewandowsky, “determinou que se conferisse tratamento isonômico aos membros das carreiras jurídicas”.

⁶ “EMENTA – MANDADO DE SEGURANÇA – SUBSÍDIO DE DEFENSOR PÚBLICO ESTADUAL APOSENTADO – INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA – PRELIMINAR REJEITADA – ISONOMIA COM O SUBSÍDIO DE MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. A incidência ou não do subteto constitucional sobre a soma total dos proventos da inatividade de Defensor Público constitui o próprio mérito do *mandamus*, e é evidente o interesse processual do impetrante afastá-lo, se for reconhecido sua inaplicabilidade, razões pelas quais fica rejeitada a preliminar de inadequação da via eleita.

2. “Se o Supremo Tribunal Federal excluiu o subteto dos Magistrados Estaduais, igual direito assiste aos Defensores Públicos, já que estão, de igual modo, vinculados ao subsídio percebido pelos Desembargadores dos Tribunais de



MPC/DF

Fl.: 124
Proc.: 11784/14

Rubrica

**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

14. Como se pode observar, o cabimento da aplicação do teto federal aos advogados públicos do DF, suprimindo-se o subteto distrital, ocorreria com esteio em interpretação deduzida pela PGDF (Parecer nº 31/2013-PROPES), sob suposta anuência do Executivo local, consistente na extensão de tese descortinada pela Suprema Corte em sede (cautelar) de controle abstrato de constitucionalidade, na qual, ao conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 37, inciso XI, e parágrafo 12, da Carta da República (o primeiro dispositivo, na redação da EC nº 41/03, e, o segundo, introduzido pela EC nº 47/05), excluiu a submissão dos membros da magistratura estadual ao subteto de remuneração (90,25% do subsídio mensal de Ministro do STF), tendo em conta o caráter unitário e nacional do Poder Judiciário, bem como o fato de seus magistrados estarem sujeitos ao mesmo diploma legal (LC nº 35/79) e exercerem as mesmas funções.

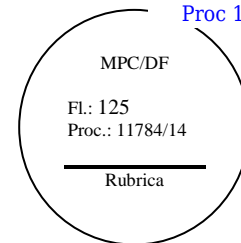
15. A essa interpretação sistemática ao Texto Constitucional, em juízo de exceção, observam-se associados dois outros relevantes argumentos em suporte à extensão de seus efeitos aos procuradores distritais, a saber: (i) a singularidade do Distrito Federal, no qual o Poder Judiciário e o Ministério Público são organizados e mantidos pela União (art. 21, inc. XIII, da CF), cujos membros e servidores subalternos, por serem considerados agentes públicos federais, têm como teto aplicável o subsídio mensal de Ministro do STF; e (ii) o fato de o constituinte derivado, com a reforma operada pela EC nº 41/03, sujeitar ao mesmo limite remuneratório os membros das carreiras jurídicas que exercem funções essenciais à justiça, a teor da regra de balizamento vencimental estatuída na parte final da atual redação do inc. XI do art. 37 da Constituição.

16. *A priori*, ao ponderar ditos fatores, não parece desarrazoada a compreensão de que magistrados estaduais, membros do Ministério Público, procuradores e defensores públicos, ao menos sob o ângulo do teto constitucional - ou seja, do limite até o qual cada integrante dessas carreiras jurídicas pode receber os seus vencimentos ou o seu subsídio -, estariam no mesmo patamar e em nível de igualdade com os membros da magistratura federal.

17. A matéria merece cuidadosa análise. No entanto, no presente momento, cuida-se de preliminar exame de achado de auditoria, que não sofreu a devida ponderação do órgão técnico. Assim, o *Parquet* considera pertinente que, sem prejuízo de ulterior análise de mérito da *quaestio juris*, deva-se ouvir o governo local, por meio da Casa Civil e da SEAP, acerca da posição adotada quanto ao pleito que lhe fora submetido aprovado pela PGDF, para que se possa, conhecidas as conclusões e ações administrativas

Justiça, consoante dispõe a parte final do art. 37, XI, da CF, impõe-se a concessão da ordem." (TJMS, Mandado de Segurança n. 2007.007436-7)

Assegurada ao Defensor Público Estadual a isonomia com o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, infere-se a incidência da rubrica "dedução de limite constitucional" sobre os proventos de sua aposentadoria, para reduzi-los a 90,25% do aludido subsídio, caracteriza ato abusivo e violador do direito líquido e certo de receber na íntegra a remuneração." (MS nº 2011.000003-5/0000-00 – Capital, 3ª Seção Cível - TJMS, Relator: Des. Josué de Oliveira, Julg. Em 18.04.2011).



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

engendradas pelos órgãos competentes, cotejar as possíveis vertentes interpretativas sobre a controversa matéria.

18. Cabe também o registro de que tem sido prática comum em processos da espécie, antes da apreciação definitiva pela Corte, remeter aos órgãos auditados cópia do relatório de fiscalização submetido a julgamento preliminar, para o fim previsto no art. 41, § 2º, da Lei Complementar nº 1/94, de seguinte teor: *“O Tribunal comunicará às autoridades competentes o resultado das inspeções e auditorias que realizar, para as medidas saneadoras das impropriedades e faltas identificadas”*.

19. Nessa linha, prudente seria aguardar a resposta a ser oferecida pelo governo para melhor avaliar a plausibilidade das medidas propugnadas pela equipe de auditoria (ressarcimento ao erário e identificação de responsável(is) – itens V, b.1, e VI, a.1 e b, das sugestões finais) em face do erro admitido pela SEAP no processamento da folha de pagamento do mês de janeiro/2014 da PGDF, embora seja incontestado o direito da administração de rever seus atos.

20. Ainda em relação ao abate-teto, verificou-se a forma de sua aplicação no tocante às acumulações de cargos ou empregos públicos identificadas nos órgãos auditados, tendo merecido escorreitas sugestões de controle, visando à incidência do teto constitucional unificado, as situações de acúmulo cujos órgãos ou entidades distritais envolvidos não adotam o SIGRH como sistema de pessoal⁷, como ainda as ocorrentes em esferas distintas de governo, caso em que também se propõe observância ao desfecho de feito específico a respeito em tramitação neste Tribunal (Processo nº 19075/2009).

21. Na sequência, discorreu-se acerca dos pagamentos a título de vantagens pessoais nominalmente identificadas (VPNI) e de parcela complementar decorrentes da aplicação da Lei nº 4.426/09, tendo a equipe de auditoria, em detida e percuente análise, esposado as seguintes conclusões, em apertada síntese:

- respeitante à VPNI (art. 43) derivada da supressão da Gratificação de Apoio às Atividades Jurídicas - GAAJ (art. 2º) aos servidores que integravam a carreira Apoio às Atividades Jurídicas do DF (atualmente denominada Servidores da Procuradoria-Geral do DF), compreendeu-se ser devida sua concessão nos casos em que tenha havido redução de remuneração resultante da aplicação do conjunto de normas estabelecido nos termos daquela lei;
- quanto à manutenção da sobredita VPNI àqueles que deixarem de estar lotados na PGDF, tendo em conta o caráter transitório da gratificação supra, entendeu-se pela impossibilidade da hipótese, alinhando-se a

⁷ Segundo o órgão técnico, para os órgãos que integram o SIGRH, há rotina que já faz o cálculo das remunerações acumuladas e inclui o abate-teto na rubrica 4455.



MPC/DF

Fl.: 126
Proc.: 11784/14

Rubrica

Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

entendimento também assim esposado pela Procuradoria de Pessoal daquele órgão (Pareceres nºs 1.430/2010 e 1.201/2011);

- acerca da metodologia de cálculo da aludida VPNI apresentada pela PGDF, houve demonstração de sua desconformidade com juízo manifestado sobre o tema pelo STF e STJ, no sentido de que eventual parcela autônoma àquele título somente se verifica possível se houver diferença a menor entre vencimentos anteriores e os fixados na lei nova, o que enseja demanda à jurisdição a fim de que proceda à regularização dos pagamentos e à eventual devolução dos indébitos, observando-se, caso a caso, o devido processo legal;
- sobre a concessão de VPNI para os servidores e pensionistas da PGDF, decorrente da extinção da Gratificação de Desempenho Organizacional (GDO), não se verificou impropriedade na forma de cálculo adotada pela origem, sendo identificado apenas um caso que ensejará a adoção das providências acima preconizadas; e
- por último, no tocante à VPNI e à parcela complementar resultantes da redução no valor da Gratificação de Atividade Judiciária (GAJ), assevera-se que a DPDF incorreu no mesmo equívoco da PGDF quanto à metodologia de cálculo adotada, o que requer as mesmas medidas reparadoras.

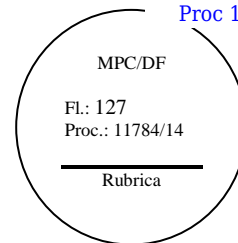
22. Questão que também mereceu tratamento destacado na fiscalização diz respeito à incidência do teto remuneratório sobre a verba denominada Adicional de Substituição, tipificada na lei reguladora da carreira dos Procuradores do DF (arts. 12 e 15 da Lei Complementar nº 681/03⁸), destinada ao membro dessa carreira que atuar em substituição de outro em gozo de afastamento ou impedimento legal ou regulamentar, sem cargo comissionado, em sua carga normal de trabalho, por período igual ou superior a dez dias⁹.

23. Observou a equipe de auditoria que a referida verba, desde abril/2013, com a anuência da SEAP, não mais se soma à remuneração do mês em que se der o pagamento para fins de sujeição ao teto remuneratório local, embora esteja a esse limite submetida em apartado.

24. A adoção do procedimento em questão decorreu de cota de aprovação, pelo Procurador-Geral do DF, de entendimento exarado no Parecer nº 29/2013-PROPES/PGDF, em resposta a pleito manejado pela Associação dos Procuradores do DF,

⁸ Parcela também devida aos atuais Defensores Públicos do DF por força do art. 53, § 1º, da LC nº 828/10.

⁹ Os procedimentos relacionados à substituição constam disciplinados na Portaria Conjunta SGA/PRG nº 53/03, quanto aos Procuradores, no âmbito da PGDF, bem como na Resolução nº 31/06, no tocante aos Procuradores de Assistência Judiciária (atuais Defensores Públicos), no âmbito do Centro de Assistência Judiciária do Distrito Federal – CEAJUR/DF (atual DPDF).



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

cujos argumentos centrais buscaram explicitar e apontar para a natureza de adicional de serviço extraordinário da aludida parcela, com vistas a seu enquadramento aos termos do art. 3º, inciso V, da Instrução Normativa-SEAP nº 01/2011¹⁰.

25. Todavia, questionam os diligentes auditores que o referido parecer “*em nenhum momento discorreu sobre as implicações dos artigos 70, §2º, 74, II, 84 e 288, in fine, da LC 840/11, diploma legal aplicável ao caso*”, e que a SEAP “*manteve vigente a Instrução Normativa nº 01/2011, em especial o seu artigo 3º, V, com afronta aos artigos 70, §2º, 74, II, 84 e 288, in fine, da LC nº 840/11 e jurisprudência do Excelso STJ e Colendo TJDFT.*”

26. Além disso, entendem que o órgão gestor de pessoal do DF não poderia “*realizar as alterações que fez (teto exclusivo para Adicional de Substituição); a uma porque deu tratamento diferenciado à PGDF em relação aos demais órgãos da Administração distrital; a duas porque não havia norma autorizativa para tal conduta*”, lembrando, ainda, “*que o parecer da PGDF não tem força normativa, a menos que essa lhe seja atribuída pelo Governador.*”

27. Ao analisar a compatibilidade do adicional em questão com o arcabouço legal que define a remuneração do funcionalismo local (arts. 55, 68 e 74 da LC nº 840/11), inferem, primeiramente, que se trata de “*vantagem tipicamente retributiva paga aos Procuradores e Defensores Públicos quando substituírem colegas de trabalho, nos afastamentos legais*”.

28. Prosseguem, contestando a conclusão da PGDF de que a referida parcela ostenta natureza de adicional por serviço extraordinário (hora extra), pois, na visão dos auditores, não se revestiria das características próprias desse serviço, a saber: “*(1) extrapolação da jornada normal de trabalho, no limite de duas horas; (2) hora normal acrescida de 50%, por hora que ultrapasse a jornada normal de trabalho; e (3) possibilidade de extrapolação em caso excepcional, com autorização do Governador.*” Isso porque a “*LC nº 681/03 não estabeleceu regime de trabalho diferenciado para o desempenho de tarefas sujeitas ao Adicional de Substituição.*”

29. Asseveram, assim, que “*não se deve assumir que as tarefas efetuadas por conta do Adicional de Substituição ensejam extrapolação do regime de trabalho para equiparação com horas-extras, por falta de previsão legal, ressaltando **descaber***

¹⁰ “Art. 3º Não podem exceder o valor do teto de retribuição, embora não se somem entre si e nem com a remuneração do mês em que se der o pagamento:

I – adiantamento de férias;

II – gratificação natalícia;

III – terço constitucional de férias;

IV – abono pecuniário;

V – **adicional por serviços extraordinários de servidores;**”



MPC/DF

Fl.: 128
Proc.: 11784/14

Rubrica

**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

qualquer interpretação por analogia, extensão ou semelhança de atribuições, por força do art. 57, § 2º, da LC nº 840/11.” (grifo do original)

30. Traçando um paralelo com o instituto legal da substituição, aplicável apenas nos casos de ocupantes de cargo/função em comissão, tendem a demonstrar que o adicional em comento, destinado a remunerar procuradores e defensores públicos “nas hipóteses de afastamento ou impedimento legal de colega (não detentor de cargo/função comissionada), caracteriza **inovação do legislador**, sobressaindo o **caráter esporádico da verba**, que não pode ser incluída no cômputo da gratificação natalina, do adicional de férias, dos proventos de aposentadoria ou pensão, nem para quaisquer outras gratificações ou adicionais, conforme art. 7º da Portaria Conjunta SGA/PRG nº 53, de 10 de setembro de 2003.” (grifos do original)

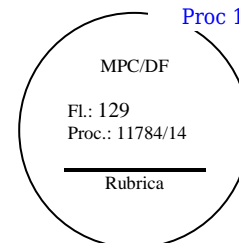
31. Entendem, assim, “que o Adicional de Substituição pode ser recepcionado pelo art. 288 da LC nº 840/11, pois instituído por lei complementar, assemelhando-se com a espécie de parcela remuneratória “adicional” (art. 74), amoldando-se como integrante das vantagens periódicas (art. 76), sem previsão legal para jornada de trabalho diferenciada para fins de equiparação com horas-extras.”

32. Contrapõem, na sequência, o entendimento deduzido pela PGDF de que a verba decorrente de horas extraordinárias seria excludente do teto remuneratório, colacionando jurisprudência¹¹ do STJ e do TJDFT no sentido de que, por ostentar caráter remuneratório e configurar acréscimo patrimonial, dita verba não se reveste de natureza indenizatória, sujeitando-se, pois, tanto à incidência de imposto de renda, quanto à glosa pelo teto constitucional.

33. Acrescentam que, em consonância com essa jurisprudência, também a LC nº 840/11 (conf. art. 70, § 2º, c/c o art. 101) não enquadra a hora extraordinária como vantagem de caráter indenizatório, devendo, assim, integrar a base de cálculo do redutor de teto.

34. Para corroborar esse entendimento, trazem à colação acórdão pertinente ao tema exarado pela Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, que transitou em julgado em 14.08.2012, cuja ementa assim se apresenta:

¹¹ AgRg no Ag 1413154/BA (Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma/STJ, julgado em 25.10.2011, DJe 28.10.2011); REsp 753.057/RN (Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma/STJ, julg. em 04.09.2008, DJe 06.10.2008); 20100112063358APC (Acórdão nº 645.494, Rel. Des. José Divino de Oliveira, 6ª Turma Cível/TJDFT, julg. em 09.01.2013, DJe 15.01.2013); 20110110041730APC (Acórdão nº 563.013, Rel. Desª. Carmelita Brasil, 2ª Turma Cível/TJDFT, julg. em 01.02.2012, DJe 06.02.2012); 20110111439529APC (Acórdão nº 617.478, Rel. Desª Ana Maria Duarte Amarante Brito, 6ª Turma Cível/TJDFT, julg. em 05.09.2012, DJe 13.09.2012); 20100112047094APC (Acórdão nº 630.522, Rel. Des. Arnaldo Camanho de Assis, 4ª Turma Cível/STJ, julg. Em 10.10.2012, DJe 08.11.2012); 20100112047078APC (Acórdão nº 680.895, Rel. Des. Esdras Neves, 3ª Turma Cível/TJDFT, julg. em 22.05.2013, DJe 03.06.2013).



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

“JUIZADO ESPECIAL FAZENDÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCURADOR DO DISTRITO FEDERAL. ADICIONAL DE SUBSTITUIÇÃO. CARÁTER REMUNERATÓRIO DA VERBA POR SE DESTINAR A RETRIBUIR TRABALHO. LIMITAÇÃO AO TETO SALARIAL CONSTITUCIONAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DOS ARTS. 12 E 13, DA LEI DISTRITAL NR. 4.516/2010, QUE CONFERIA NATUREZA INDENIZATÓRIA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS

1. O adicional de substituição, pago a membro da carreira de Procurador do Distrito Federal, por se destinar a retribuir trabalho, tem natureza remuneratória, e não indenizatória, submetendo-se, portanto, ao teto salarial imposto ao funcionalismo público que corresponde ao subsídio de ministro do Supremo Tribunal Federal (art. 37, inc. IX, da CF).

2. Inaplicável a Lei Distrital nr. 4.516/2010, ante a declaração de inconstitucionalidade formal e material dos seus arts. 12 e 13, que conferia natureza indenizatória à referida verba (ADI 2010.00.2.018766-8).

3. Recurso conhecido e improvido. Sentença mantida por seus próprios fundamentos. A súmula de julgamento servirá de acórdão, a teor do que dispõe a parte final do art. 46, da Lei n. 9.099/95, e o art. 27, da Lei 12.153/09. Custas processuais recolhidas. Condenado o recorrente vencido ao pagamento de honorários advocatícios, estes arbitrados em R\$ 500,00 (quinhentos reais).”

(Acórdão nº 605.067, 20120110242337ACJ, Rel. Des. Demetrius Gomes Cavalcanti, 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, julg. em 24.07.2012, DJe 27.07.2012)

35. Concluem, portanto, que “o Parecer nº 029/2013-PROPE/PGDF a um só tempo contrariou o texto expresso da LC nº 840/11, bem assim a essência da decisão judicial acima (...)”, sendo imperativo, então, aplicar-se a regra do art. 70, § 2º, da LC 840/11, respaldada no art. 19, X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, no sentido de considerar o Adicional de Substituição de que trata a LC nº 681/03 incluso na base de cálculo do teto do funcionalismo local.

36. Assinalam, ademais, que, sendo o parecer “*apenas ato enunciativo, que expressa opinião, todas as medidas adotadas com base unicamente nele padecem de insanável vício. Quer dizer: o ato decisório, materializador da vontade da Administração, não existiu; somente o ato opinativo.*” E complementam o pensamento, encerrando a abordagem desse tópico, nos seguintes termos:

“97. Dos planos da existência, validade e eficácia dos atos, sequer se superou o primeiro. Não há falar-se, pois, de validade nem de efeitos no mundo jurídico que emanassem do parecer em questão, por afronta aos princípios da legalidade e da publicidade. Disso resulta a necessidade de se desfazer todas as medidas nele calcadas (restituir os valores percebidos indevidamente; reincluir a



MPC/DF

Fl.: 130
Proc.: 11784/14

Rubrica

Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

parcela no cálculo do teto único).

98. A *quaestio* pendente refere-se à competência para expedir o ato decisório em situações que tais.

99. Sendo a PGDF⁹¹² e a DPDF detentoras de autonomia administrativa e financeira, a regra é que os dirigentes desses órgãos, na condição de ordenadores de despesa, proferissem o ato decisório aqui referido.

100. Todavia, pesa contra essa regra obstáculo intransponível, em nosso entendimento. É que tanto o Adicional de Substituição, quanto várias outras vantagens tratadas neste processo, beneficiam diretamente os pareceristas e o titular do órgão. Nesse cenário, para que não pare qualquer sombra de parcialidade, nem ofensa aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, o ato decisório deve recair sobre autoridade hierarquicamente superior.

101. Cite-se, como exemplo, o ajuste no SIGRH referente à questão da aplicação, em janeiro/2014, do teto federal aos Procuradores do DF, decorrente do Parecer nº 31/2013 – PROPES/PGDF, de que trata o Processo nº 020.000.333/2013, que fora submetido ao crivo do Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal (fl. 50 – Anexo).

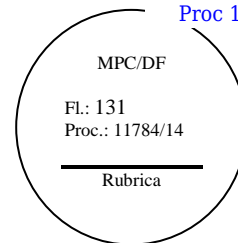
102. As conclusões que daí se extraem são as seguintes: os pareceres, e respectivas cotas de aprovação, não podem ser utilizados como atos decisórios em face dos princípios da legalidade e publicidade; quando o pronunciamento dos pareceristas envolver interesses próprios, o ato decisório relativamente à matéria deverá ser proferido pelo Governador do DF, autoridade imediatamente superior, em atendimento ao princípio da impessoalidade.

103. No campo da responsabilização, situação *sui generis* pode ocorrer quando um parecer opinativo ou vinculante é tido como substitutivo de ato. Neste caso, comprovada a irregularidade de pagamento, tornam-se passíveis de penalidades aqueles que deram causa ao prejuízo, consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

(...)

104. Ademais, caberia perquirir ao Secretário de Estado de Administração do DF pelas seguintes situações: a) procedimento adotado naquela jurisdição acerca da implementação, no sistema SIGRH, de sistemática excludente do Adicional de Substituição do teto constitucional utilizado como parâmetro para o pagamento dos Procuradores do DF, tendo em conta a ausência de ato decisório acerca da matéria, dado o caráter opinativo do Parecer nº 29/2013/PROPES/PGDF, com inobservância dos princípios da legalidade, publicidade e impessoalidade; b) manutenção da Instrução Normativa nº 01/2011, em especial do seu artigo 3º, V, com afronta aos artigos 70, §2º, 74, II, 84 e 288,

¹² “⁹ De acordo com o art. 3º da LC nº 395/2001, a PGDF se equipara às Secretarias de Estado e, nessa condição, se submete às mesmas regras constitucionais, inclusive em termos de fiscalização orçamentária, patrimonial e financeira”.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

in fine, da LC nº 840/11 e jurisprudência do Excelso STJ e Colendo TJDFT; c) tratamento diferenciado dado ao pleito da PGDF, em relação aos demais órgãos da Administração distrital, ao alterar o Sigrh e autorizar o pagamento extra teto do Adicional de Substituição.”

37. Considerando que o Adicional de Substituição não se qualifica como parcela de natureza indenizatória, é incensurável a conclusão esposada pela equipe de auditoria no sentido de que não se insere na base de cálculo de incidência do teto remuneratório.

38. Salientou a instrução que o atual regime jurídico dos servidores públicos distritais (LC nº 840/11), ao qual também se sujeitam os procuradores e defensores públicos locais, sem prejuízo das respectivas leis de regência das carreiras (art. 285¹³), definiu, expressamente, que “*excluem-se do valor do teto de remuneração o décimo terceiro salário, o adiantamento de férias, o adicional de férias, o auxílio-natalidade, o auxílio pré-escolar e as vantagens de caráter indenizatório*” (art. 70, § 2º).

39. Essa última previsão coaduna-se com o disposto no § 11 do art. 37 da Constituição Federal¹⁴, introduzido pela Emenda Constitucional nº 47/2005 (igualmente espelhada na LODF, art. 19, § 4º), que estabeleceu a possibilidade de exclusão do limite remuneratório dos servidores públicos as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. Assim, aquelas parcelas indenizatórias constantes de expressa previsão legal não são computadas para efeito da exclusão do teto.

40. De outra parte, a própria Emenda (arts. 4º e 6º) previu que, enquanto não fosse editada a referida lei, não seriam computadas no teto quaisquer parcelas indenizatórias, definidas por lei vigente na data da promulgação da EC 41/03, isto é, vigente em 31 de dezembro de 2003, data de publicação da referida emenda.

41. No âmbito do Distrito Federal, antes do advento da LC nº 840/11, a aplicação do teto remuneratório era regulamentada pela Lei nº 3.894/06 (editada para regulamentar o disposto no art. 19, inciso XI, da LODF, na redação dada pela ELO nº 46/06), que estabelecia, expressamente, as parcelas que ficariam fora do teto remuneratório, já não havendo previsão da exclusão do adicional por serviço extraordinário¹⁵.

¹³ “Art. 285. As disposições desta Lei Complementar não alteram a jornada de trabalho vigente na data de sua publicação, não extinguem direitos adquiridos, **nem direitos ou deveres previstos em lei especial.**” (grifei)

¹⁴ “Art. 37 ...

§ 11 Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.”

¹⁵ “Art. 2º Para efeito do limite remuneratório de que trata o art. 1º, não serão computadas as parcelas relativas à gratificação natalícia, ao adicional de férias e àquelas de caráter indenizatório.

§ 1º **Entendem-se como parcelas de caráter indenizatório:**

I – as diárias para viagens;

II – a ajuda de custo em razão de mudança de sede;



MPC/DF

Fl.: 132
Proc.: 11784/14

Rubrica

**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

42. Sob tal prisma, somente se revestindo de natureza indenizatória, assim considerada mediante lei (formal e material), poderia a indigitada parcela Adicional de Substituição ser considerada imune ao teto remuneratório.

43. Para esse caso, porém, ficou claro que o ora contestado Parecer nº 31/2003-PROPES/PGDF centrou argumentos a fim de demonstrar que o adicional em questão ostentaria nítida natureza de serviço extraordinário e, como tal, não se sujeitaria ao teto constitucional em virtude do somatório com a remuneração ordinária, mas, apenas, isoladamente, conforme albergado no art. 3º, inc. V, da Instrução Normativa nº 01/2011.

44. Parece então, que, tanto sob o pálio da Lei nº 3.894/06, quanto na vigência do atual estatuto jurídico funcional (LC nº 840/11¹⁶), que, expressamente, revogou aquela lei, não poderia ser aplicado o sobredito regulamento, dissonante do entendimento sufragado pela jurisprudência pátria, segundo o qual os valores percebidos a título de horas extraordinárias, por se tratarem de retribuição pelo serviço prestado, são considerados verbas de caráter remuneratório, sujeitando-se, pois, ao teto constitucional.

45. Por isso concluíram os auditores, acertadamente, que, por interpretação sistemática das disposições do novo estatuto - em especial, dos arts. 67, 70, § 2º, 84, 101 e 103, este penúltimo preceito, discriminando as vantagens que o legislador distrital entendeu revestir-se de caráter indenizatório, assim como a norma antecessora -, o adicional por serviço extraordinário soma-se à remuneração mensal para fins de incidência do limite remuneratório.

46. Ainda em relação ao Adicional de Substituição, no que diz respeito aos pagamentos ocorridos no âmbito da DPDF, os nobres auditores levantaram as seguintes suspeitas de irregularidade:

“106. Outro ponto a destacar, versa sobre o pagamento pela DPDF do Adicional de Substituição aos ocupantes do cargo em comissão. Detectou-se procedimento aplicado pelo órgão a alguns ocupantes de cargo em comissão, que também enseja burla ao limite remuneratório dos servidores distritais (teto constitucional).

107. Apesar de não estar expresso na Resolução nº 31/2006, o adicional de substituição não é devido aos ocupantes de cargo em comissão, pois estes se submetem a regime de dedicação integral ao serviço, em conformidade com o art.

III – a indenização de transporte;

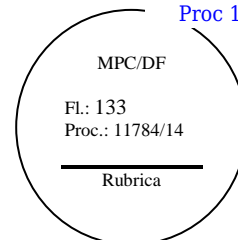
IV – o auxílio-alimentação;

V – o auxílio-creche;

VI – o auxílio-transporte;

VII – o auxílio-fardamento.” (grifei)

¹⁶ “Art. 288. Ficam mantidas, até sua adequação às disposições desta Lei Complementar, as normas regulamentares expedidas com base na legislação anterior, exceto naquilo que conflitam com esta Lei Complementar.”



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

58 da LC nº 840/2011, *in verbis*:

Art. 58. O servidor ocupante de cargo em comissão ou no exercício de função de confiança tem regime de trabalho de quarenta horas semanais, com integral dedicação ao serviço.

108. Estando em regime de dedicação integral, não poderiam receber pela realização de serviços extraordinários, categoria na qual se enquadrariam tanto as horas-extras quanto o adicional de substituição. O TJDF já se posicionou quanto ao pagamento de horas-extras a ocupantes de cargo em comissão nos seguintes termos:

EMBARGOS INFRINGENTES - ADMINISTRATIVO - SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO EM COMISSÃO - PAGAMENTO HORAS EXTRAS - IMPOSSIBILIDADE.

- Consoante o artigo 19, § 1º da Lei 8.112/90, o servidor público ocupante de cargo comissionado ou função de confiança está sujeito a "regime integral de dedicação ao serviço", situação que se mostra incompatível com a percepção de horas extraordinárias com a adoção do horário especial. Prevalência do princípio da legalidade.

(Acórdão nº 151663, EIC524822000, Relator: DÁCIO VIEIRA, Revisor: ROMEU GONZAGA NEIVA, 1ª Câmara Cível, Data de Julgamento: 09/05/2001, Publicado no DJU de 04/04/2002, Seção 3, p. 39)

109. Sendo assim, não restam dúvidas de que o adicional de substituição não é devido aos ocupantes de cargo em comissão, o que está sendo seguido pela PGDF. Na DPDF, por outro lado, alguns servidores ocupantes de cargo em comissão, embora permaneçam no exercício dessas funções que exigem dedicação integral, "devolvem" parte dos dias recebidos a título de representação mensal (rubrica 6014) para receberem, pelo mesmo período, o adicional de substituição (rubrica 1263). Isso sem que haja a correspondente exoneração do cargo em comissão.

110. Quanto a essa "devolução" da representação mensal, deve ser destacado que tanto a Lei nº 8.112/1990 quanto a LC nº 840/2011 expressamente dispõem que é vedada a prestação de serviços gratuitos, salvo se houver previsão legal. É cediço que o exercício de cargo ou função comissionada exige uma prestação adicional de serviço, tanto que impõe o regime de dedicação integral ao servidor. Sendo assim, essa situação se enquadra no que dispõem os arts. 4º da Lei nº 8.112/1990 e 124 da LC nº 840/2011, e, portanto, não havendo previsão legal, os ocupantes desses cargos devem ser remunerados unicamente com o valor do cargo em comissão.

(...)

111. Antes de o Parecer nº 029/2013-PROPES/PGDF ter sido proferido, esse procedimento adotado pela DPDF já vinha ocorrendo, ocasionando pagamentos superiores aos devidos. Mas, a partir da vigência dele, o problema se agravou, pois, se até então ambas as parcelas estavam sendo submetidas, em conjunto com as demais parcelas remuneratórias, ao teto constitucional, a partir da emissão desse Parecer, somente a representação mensal permaneceu submetida ao limite



MPC/DF

Fl.: 134
Proc.: 11784/14

Rubrica

Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

remuneratório constitucional.

112. Quanto ao tema, deve-se ressaltar que esse Parecer nº 029/2013-PROPE/PGDF contraria o posicionamento do TJDFT constante no Acórdão nº 605067 (Processo nº 2012.01.1.024233-7, que transitou em julgado em 14/08/2012, e, portanto, antes da emissão do Parecer nº 029/2013-PROPE/PGDF), já transcrito no parágrafo 84.

113. Sendo assim, não há dúvidas de que tanto a representação mensal quanto o adicional de substituição são parcelas remuneratórias e, portanto, sujeitas ao teto constitucional.

114. Assim, conclui-se que o Parecer nº 029/2013-PROPE/PGDF não têm respaldo legal e é irregular o procedimento adotado pela DPDF de estornar a “representação mensal” devida aos ocupantes de cargo em comissão para realizar o pagamento do adicional de substituição.

115. Isso posto, sugere-se determinar que a DPDF cesse a prática de “estornar” os valores pagos a título de representação mensal para em seu lugar efetuar pagamento de adicional de substituição aos Defensores Públicos lotados naquele órgão, bem como que apure os valores indevidamente pagos decorrentes desse procedimento, para fins de ressarcimento ao erário, assegurados o contraditório e a ampla defesa.”

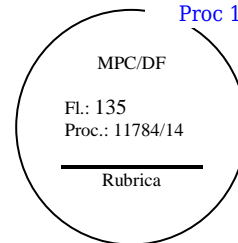
47. Na essência, a equipe de auditoria apontou a ausência de fundamento legal do pagamento do Adicional de Substituição aos defensores públicos investidos em cargo em comissão, bem como do procedimento de “estorno” da verba de representação mensal devida naquela situação jurídica e sua substituição por aquele adicional.

48. Por fim, com relação aos pagamentos a título de “Realinhamento com o TCDF” e de “diferença da parcela de 11,98%”, realizados pela PGDF, entendeu a equipe de auditoria que ainda se faz necessário colher informações complementares essenciais para emitir opinião sobre a legitimidade desses pagamentos.

49. Na opinião do MPC, dada a extensão desse específico tópico, sua aparente complexidade jurídica e os significativos montantes financeiros envolvidos, como revelam os anexos ao feito, seria de bom alvitre, por racionalidade administrativa, que a Corte autorizasse sua análise apartada destes autos, sem interferência dos prováveis desdobramentos das demais questões neles abordadas, podendo os elementos que vierem a ser agregados, fruto da diligência que ora se cogita, compor o feito que vier a ser autuado, juntamente com o excerto de análise constante nos parágrafos 116 *usque* 148 do presente Relatório de Auditoria.

PARECER DO MPC

50. Ante todo o exposto, em atenção ao artigo 41, § 2º, da Lei Complementar nº 1/94, entende-se que, previamente ao exame de mérito das considerações e conclusões



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

esposadas no Relatório de Auditoria, alusivas, em especial, à sujeição ao teto remuneratório federal dos Procuradores e Defensores Públicos distritais; à natureza jurídica do Adicional de Substituição, como excludente do subteto distrital; e à concessão dessa vantagem a servidores ocupantes de cargo/função em comissão sem previsão legal, deva-se possibilitar à PGDF e à DPDF que apresentem esclarecimentos/justificativas que entenderem necessários.

51. Faz-se oportuno, ainda, sejam notificados a SEAP e a Casa Civil da Governadoria do DF a se pronunciarem a respeito do teto remuneratório, sobretudo no que diz respeito às conclusões e medidas adotadas em suas respectivas alçadas, e, igualmente, à SEDUMA, no que se refere ao ponto que lhe diz respeito, consubstanciado no item VI.b e VII das sugestões finais do relatório.

É o parecer.

Brasília, de julho de 2014.

Márcia Farias
Procuradora