



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA**

**PARECER:** 291/2016–ML

**ASSUNTO:** AUDITORIA DE REGULARIDADE

**REFERÊNCIA:** PROCESSO Nº 21.624/2012

**EMENTA:** AUDITORIA DE REGULARIDADE. SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA. CONVERSÃO EM PECÚNIA DE LICENÇA-PRÊMIO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. CONTAGEM PONDERADA DE TEMPO DE INSALUBRIDADE. CUMPRIMENTO DE DECISÕES PLENÁRIAS. REGULARIDADE DO PAGAMENTO DAS PARCELAS REMUNERATÓRIAS DOS SERVIDORES. DECISÃO Nº 5.668/2014. **CUMPRIMENTO PARCIAL** DA DECISÃO Nº 6.202/2013 E DIVERSAS **DETERMINAÇÕES** À JURISDICIONADA. PEDIDO DE REEXAME INTERPOSTO PELO SINDIRETA. DECISÃO Nº 5.807/2015. CONHECIMENTO. ANÁLISE DE MÉRITO. ÁREA TÉCNICA SUGERE O **DESPROVIMENTO DO APELO. AQUIESCÊNCIA DO MPC/DF.**

1. Os autos do processo em epígrafe tratam de Auditoria realizada na Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal – SEC/DF – de 18/9/2012 a 23/11/2012, abrangendo pagamentos realizados e concessões julgadas no período de junho/2009 a agosto/2012, a fim de verificar **os pagamentos efetuados aos servidores inativos e pensionistas**, na forma do item I da Decisão Administrativa nº 77/2007, adotada no Processo nº 24.185/2007, bem como as providências adotadas em razão de concessões de aposentadoria julgadas **legais com correção posterior** e as **ilegais**, a regularidade dos procedimentos relativos à **conversão em pecúnia de licença-prêmio** aos servidores beneficiados com abono de permanência, a eventual **acumulação ilícita de cargos públicos** na atividade pelos servidores da SEC/DF, a correta **contagem ponderada do tempo insalubre** e o exame das providências adotadas em consequência das demais decisões prolatadas por esta c. **Corte** em processos de concessões de aposentadorias e pensões e melhorias posteriores.

2. Em 11/11/2014, o e. **TCDF** julgou o presente feito, por meio da r. Decisão nº 5.668/2014 (fl. 390), conforme a seguir:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) dos documentos constantes no Processo nº 150.000.105/14-GDF; b) das razões de justificativa apresentadas pelos servidores Francisco Vicente de Paulo Filho e Francisco José Teles de Lima, bem como pelo SINDIRETA, tendo-as por improcedentes; II – ter por parcialmente cumprida a Decisão nº 6.202/13; III – determinar à Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal, para cumprimento em 60 (sessenta) dias, que adote as seguintes providências, necessárias ao exato cumprimento da lei, enviando ao Tribunal a documentação que certifica os ajustes nas*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

situações apontadas: a) na base de cálculo do benefício da pensionista Dalva Miro Silva, Matrícula nº 01546589, atualizar o valor da parcela PCAUPORT para R\$ 1.173,15 e o valor da VPNI Horas-Extras de acordo com o art. 40 da Lei nº 3.881/06 e com a metodologia de cálculo constante no Relatório de Auditoria nº 1/13, sem aplicar qualquer redução aos estipêndios em relação à base de cálculo (versão 95 da folha de pagamento), nos termos da Decisão nº 719/12; **b) corrigir o pagamento da parcela VPNI da Lei nº 2.056/98 de todos os servidores, respeitando, de modo prévio, o contraditório e a ampla defesa, conforme a metodologia de cálculo descrita no parágrafo 29 e seguintes do Relatório de Auditoria nº 1/13, inclusive para os reajustes que vierem a ocorrer futuramente;** c) obter as declarações de acumulação, comprovando a compatibilidade de horários, dos servidores listados no Quadro VI do Relatório de Auditoria nº 1/13, salvo quanto aos servidores Paulo Roberto da Silva, Matrícula nº 16501340, e, Rui Moreira Cassimiro, Matrícula nº 00243922; d) reavaliar, por meio da COPAC, a situação do servidor Rui Moreira Cassimiro, uma vez que no SGRH ele permanece com jornada de 40 horas na SEDF, e, com relação ao servidor Camilo Pereira da Silva, adotar idêntica providência, utilizando-se a carga horária exercida anteriormente ao início da licença para tratamento da própria saúde; e) encaminhar documento comprobatório da inclusão da ex-servidora Maria de Fátima Santos de Deus, Matrícula nº 02600285, na dívida ativa; f) enviar as planilhas de cálculos, bem como os comprovantes de lançamentos no SGRH ou do recolhimento ao erário dos valores indevidamente pagos a título de auxílio-transporte aos servidores José Leonardo Costa de Queiroz, Matrícula nº 16500437, e Glauco Ferreira dos Santos, Matrícula nº 16501024, e de auxílio-alimentação apenas a este; IV – autorizar a SEFIPE: a) verificar a compatibilidade das jornadas de trabalho quando da análise das aposentadorias na SEDF dos servidores Denise de Lima Gomes (lançado no Sirac, mas com status pendente), matrícula SEDF nº 00518735, e Paulo Roberto da Silva (Ato Sirac nº 010318-3), matrícula SEDF nº 00534277; b) incluir, em roteiro de futura auditoria, os processos de conversão em pecúnia de licença-prêmio dos servidores Lúcio Iris Borges e Maria Aurea Barbosa dos Santos; V – autorizar o retorno dos autos à SEFIPE, para as providências subsequentes.” (Grifos acrescidos).

3. Irresignado com os termos do item **b** do r. **Decisum** supra, o Sindicato dos Servidores Públicos Cíveis da Administração Direta, Autarquias e Fundações e Tribunal de Contas do Distrito Federal – SINDIRETA/DF interpôs o recurso de fls. 403/412, o qual foi conhecido pelo e. **Tribunal**, por meio da r. Decisão nº 5.807/2015, que também lhe concedeu o efeito suspensivo **ex lege**.

4. O Diretor da Divisão de Fiscalização de Pessoal analisou detidamente as alegações recursais, por intermédio do documento técnico presente às fls. 433/437, e concluiu pelo **não provimento** do recurso.

5. Ao final, o Corpo Instrutivo sugeriu ao e. **Plenário** que:

“I) tome conhecimento da instrução;

II) no mérito, negue provimento ao Pedido de Reexame interposto pelo Sindireta, mantendo em todos os seus termos o item III.b da Decisão 5668/2014;

III) autorize:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

a) ciência ao impetrante e à Secretaria de Estado de Cultura dos termos da decisão que vier a ser adotada, restituindo a esta o prazo de 30 (trinta) dias para implementar as medidas cabíveis em face do decidido no item II anterior;

b) retorno dos autos à Unidade Técnica, para exame do cumprimento da diligência endereçada à SCDF pela referida Decisão 5668/2014.” (Fl. 416).

6. Por fim, em cumprimento ao r. Despacho Singular nº 72/2015-GCMA (fl. 417), os autos foram encaminhados a este Órgão Ministerial de Contas para a devida manifestação.

7. Após este breve relato, passo à análise do presente feito.

8. Prefacialmente, cumpre registrar que este **Parquet** especial possui entendimento **congruente** ao externado pelo Diretor da Divisão de Fiscalização de Pessoal no documento técnico constante às fls. 433/437 dos presentes autos; contudo, entendo salutar perpassar cada uma das razões recursais de forma a afastar qualquer dúvida porventura existente quanto à **improcedência** do apelo.

9. Nesse sentido, por entender bastante salutar e profícuo o exame proferido no documento referido acima, transcrevo abaixo parte de sua análise sobre o recurso **sub examine**, seguida da correspondente manifestação deste **MPC/DF**:

“(…)

7. O Sindireta alega em síntese que:

a) o posicionamento de servidores em início e final de carreira, ou em razão da classe e padrão que ocupam na carreira não pode constituir ‘causa razoável para o discrimem no percentual de reajuste da VPNI’. E ‘afrontará sempre o princípio da isonomia a norma que discriminar pessoas ou situações ou coisas mediante traço diferencial sem causa suficiente’. Assim, o ‘decisum impugnado é absolutamente inconstitucional, pois distinguiu pessoas que possuem o mesmo status legal, pelo simples fato de estarem em níveis distintos da carreira’ (fls. 406/408).

b) não está escrita ou prevista em lei a suposta tendência de desaparecimento da VPNI, sendo que o legislador optou ‘por garantir a preservação do valor real do retromencionado benefício’ (fls. 408).

c) a irredutibilidade de remuneração é garantia constitucional e também representa ‘preservação da dignidade humana’ (fls. 409).

d) há afronta à segurança jurídica, que é caracterizada entre outros por irretroatividade da lei, coisa julgada, respeito aos direitos adquiridos, respeito ao ato jurídico perfeito, ampla defesa etc., sendo indispensável no Estado de Direito a preservação da boa-fé ou confiança dos administrados em relação à ação estatal (fls. 409/410).

e) os conflitos entre os princípios da legalidade e da segurança jurídica ocorrem quando a Administração ‘decide desfazer atos administrativos que geraram, ao curso do tempo, benefícios e vantagens incorporados ao patrimônio dos administrados que, de boa-fé, acreditaram ser tais atos válidos. O imperativo de justiça exige a adoção de critério de prevalência de um princípio sobre o outro, conferindo maior importância à legalidade dos atos da Administração Pública ou à proteção da confiança dos administrados’ (fls. 410/411).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA**

8. Com essas alegações, requer o reexame do item III.b da Decisão 5668/2014, a comunicação aos órgãos envolvidos acerca do recurso, bem assim a notificação da pauta de julgamento, com vista à apresentação de sustentação oral.

Análise

9. ***Pelo que consta dos dispositivos legais que criaram a VPNI e fixaram as respectivas regras de correção, o quantum remuneratório deve espelhar a situação de cada servidor, seja porque o regramento de correção sucumbe à terminologia legal: ‘vencimentos do beneficiário’ (art. 40 da Lei 3.881/2006), seja pelo fato de, a partir da Lei 4413/2009 – que fixou vencimentos para cada cargo, classe e padrão, abandonando o reajuste pelo ‘índice 100’ – tal vantagem deveria observar os reajustes individuais dos beneficiários.***

10. ***Não deve prosperar, pois, o entendimento de que inexistente causa razoável para a individualização do cálculo da VPNI. A propósito, a aplicação de um mesmo valor/índice da referida vantagem a servidores com posicionamento diverso no cargo/carreira, como quer o recorrente, não se traduz em concretização do princípio da isonomia, mas na negação deste.***

11. ***Não fere a isonomia atribuir a cada servidor o reajuste na VPNI conforme sua situação funcional, observando critério uníssono que a lei conferiu à parcela. Repisa-se que o critério é único para todos, ou seja, reajusta-se com base no ‘mesmo índice aplicado aos vencimentos do beneficiário em decorrência de reestruturação de carreira ou quando da concessão de reajuste geral’.***

12. ***Ademais, não se pode olvidar da presunção de constitucionalidade das normas positivadas. Trata-se de direito vigente e eficaz, enquanto não se afastar legitimamente a norma do mundo jurídico. Tal presunção lastreia-se no fato de que os princípios norteadores do direito são de necessária observância pelo legislador.***

13. ***Embora ao aplicador do direito também seja requerida a subserviência aos princípios jurídicos, o alto grau de generalidade destes impõe parcimônia a sua indistinta aplicação, sobretudo no caso em análise, que contrasta disposição expressa de lei.***

14. ***Quanto à argumentação constante do Relatório de Auditoria de que as VPNI tendem ao desaparecimento, trata-se da natureza dessas vantagens pessoais, idealizadas para evitar decréscimos remuneratórios, mormente em casos de implantação de novas estruturas remuneratórias. Na forma em que foram idealizadas, tenderiam a ser absorvidas com o tempo pelo fato de, sobre elas, como regra, só incidirem reajustes gerais.***

15. ***No caso em análise, tal consideração foi feita de passagem, em obiter dictum, isto é, não interferiu nas conclusões sobre o tema em debate. O próprio Relatório asseverou que com a alteração de reajuste implementada pelo art. 40 da Lei 3881/2006 pretendeu-se a manutenção do valor real da parcela. Portanto, não houve prejuízo aos representados do Sindireta. O que se reputou incorreto, repise-se, foi o excessivo reajuste imposto à parcela VPNI Horas Extras sem albergue nas leis de regência.***

16. ***No que se refere à alegada afronta ao princípio constitucional da irredutibilidade da remuneração, lançado como subprincípio da dignidade humana, parece-nos não ocorrente no caso. Não se pode almejar que tais princípios constituam supedâneo a pagamentos de remuneração realizados de forma irregular.***

17. ***Se os cálculos de determinada parcela foram levados a efeito sem a estrita observância das normas que a regulem, deve a Administração providenciar o devido***



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA**

***equacionamento das irregularidades. Valer-se de princípios constitucionais para manter tais incorreções é subverter a ordem jurídica.***

18. A propósito, sobre o tema, assim decidiu o colendo STF  
CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TETO DE RETRIBUIÇÃO. EMENDA  
CONSTITUCIONAL 41/03. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES MÁXIMOS NELA  
FIXADOS. EXCESSOS. PERCEPÇÃO NÃO RESPALDADA PELA GARANTIA DA  
IRREDUTIBILIDADE.

1. O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior. 2. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos. 3. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal. O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto constitucional. 4. Recurso extraordinário provido. (RE 609381, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 02/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-242 DIVULG 10-12-2014 PUBLIC 11-12-2014).

19. O recorrente invoca, ainda, o princípio da segurança jurídica, objetivando a manutenção das remunerações no patamar atual.

20. Compulsando os autos nota-se que as irregularidades ora mencionadas vêm há muito sendo questionadas pelos órgãos de controle (v. relato a fls. 262/264). Quanto à metodologia de reajuste da VPNI aprovada pelo art. 40 da Lei 3881/2006, o Tribunal já se manifestara nos termos da Decisão 2968/2009 (Processo 6410/2007). Quanto às incorreções atinentes à aplicação da Lei 4413/2009, houve pronunciamento da então Secretaria de Transparência e Controle em sede da auditoria levada a efeito no Processo 150.002.202/2010-GDF.

21. Houve implementação de medidas pela Administração com vista ao equacionamento das falhas apontadas, o que gerou por parte dos servidores a impetração do MS 2011.011.042863-2. No referido mandamus não se discutiu a regularidade dos cálculos, apenas que medidas administrativas foram levadas a efeito sem prévio contraditório. Nesse lastro, deferiu-se a segurança em favor dos impetrantes.

22. Posteriormente, foi objeto de discussão no Processo 150.002.233/2012- GDF a aplicação da Lei 4470/2010.

23. Como se nota, as nuances que circundam a incidência das leis de remuneração da Secretaria de Cultura vêm sendo objeto de discussão atempada e oportuna. Ao mesmo tempo, essa variedade de questionamentos denota aos servidores que a remuneração recebida tem se baseado em critérios de interpretação questionáveis.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

24. Nesse cenário, parece desarrazoado alegar afronta à segurança jurídica (em qualquer das formas elencadas: irretroatividade da lei, coisa julgada, respeito aos direitos adquiridos, respeito ao ato jurídico perfeito, ampla defesa) ou aos princípios da boa-fé e da proteção da confiança dos administrados em relação à Administração.

25. Por essas razões, **concluimos não merecer provimento o recurso** de fls. 403/413, manejado pelo Sindireta contra o item III.b da Decisão 5668/2014, cabendo lembrar, nada obstante, o interesse do recorrente em apresentar sustentação oral, conforme erigido a fls. 412.” (Fls. 434/437 – Grifos acrescidos).

10. Cumpre ressaltar que a VPNI em apreço possui fulcro na Lei nº 2.056/1998, que substituiu as parcelas de produtividade de 4% e de horas-extras incorporadas, pagas pela Fundação do Serviço Social do Distrito Federal e Fundação Cultural do Distrito Federal aos seus servidores ativos, inativos e pensionistas.

11. O art. 3º do referido diploma estabelece o seguinte:

*“Art. 3º Sobre a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI de que tratam os artigos anteriores incidirá o reajuste geral dos servidores do Distrito Federal.”*  
(Grifos acrescidos).

12. Com o advento da Lei nº 3.881/2006, a correção da parcela paga a título de VPNI passou a ser disciplina pela seguinte regra:

*“Art. 40. A parcela denominada vantagem pessoal nominalmente identificada, devida aos servidores ativos ou aposentados e aos pensionistas da Carreira Atividades Culturais por força da Lei nº 2.056, de 26 de agosto de 1998, será majorada no mesmo índice aplicado aos **vencimentos do beneficiário em decorrência de reestruturação de carreira ou quando da concessão de reajuste geral aos servidores do Governo do Distrito Federal.**”* (Grifos acrescidos).

13. Em 14/5/2009, diante da aludida mudança, esta c. **Corte de Contas** analisou a matéria e, por meio da r. Decisão nº 2.968/2009, proferida no âmbito do Processo nº 6.410/2007, fixou seu entendimento sobre assunto conforme a seguir:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu:*

*(...)*

*IV - determinar à Secretaria de Estado de Cultura que dê cumprimento aos termos da Decisão nº 3.987/08, atentando quanto à VPNI-Horas Extras Incorporadas para a seguinte alteração no relatório de fls. 1.082/1.097 (item II.d.1), cuja cópia foi encaminhada: a) adequar o pagamento da parcela ‘VPNI-Horas Extras Incorporadas’, de todos os servidores ativos, inativos e pensionistas (fls. 1.016/1.020), cujo cálculo não deve ser com base no vencimento, mas aplicando-se ao valor vigente em ago/set/98 tão somente o reajuste geral concedido pela Lei nº 3.172/03 (1%), e, quanto à Lei nº 3.881/06 (art. 40), admitindo-se a majoração dos valores a partir da vigência do referido diploma legal (30.06.06) pelos índices a serem aplicados a título de realinhamento salarial ou reestruturação de carreira e os índices de reajustes gerais concedidos aos servidores do GDF;”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

14. Em seguida, após a edição da Lei nº 4.413/2009, a jurisdicionada utilizou como base para reajustamento da VPNI o **índice aplicado ao cargo de Auxiliar, Terceira Classe, Padrão I, para a fixação dos valores dos demais vencimentos da Carreira de Atividades Culturais**, que, como salientado pelo Corpo Técnico, “*servia de parâmetro para fixação dos valores dos demais vencimentos da Carreira Atividades Culturais, conforme artigo 5º da Lei nº 2837/2001*” (fl. 263).

15. Neste ponto, considero importante trazer à baila a abrangência do termo **vencimentos** estabelecida pela Lei Complementar distrital nº 840/2011, também repisada pelo Relatório de Auditoria nº 1/2013 (fls. 262/270), **in verbis**:

*“Art. 68. A remuneração é constituída de parcelas e compreende:*

*I – os **vencimentos**, que se compõem:*

*a) do **vencimento básico**;*

*b) das **vantagens permanentes relativas ao cargo**;*

*II – as vantagens relativas às peculiaridades de trabalho;*

*III – as vantagens pessoais;*

*IV – as vantagens de natureza periódica ou eventual;*

*V – as vantagens de caráter indenizatório.”*

16. O mesmo diploma legal também faz menção, em outras passagens, a vencimento básico e vantagens permanentes relativas ao cargo, **in litteris**:

*“Art. 71. O vencimento básico é **fixado por padrão na tabela de remuneração da carreira**.*

*(...)*

*Art. 76. As vantagens permanentes relativas ao cargo, criadas por lei, compreendem as **gratificações e os adicionais vinculados aos cargos de carreira ou ao seu exercício.**”*

17. Nesse espeque, aos olhos deste **Parquet** especializado, restou suficientemente demonstrado nos autos que “*integram os vencimentos dos servidores da Carreira de Atividades Culturais apenas o **vencimento básico**, nas mesmas bases salariais de carga horária (30 ou 40 horas), a **extinta gratificação de 40 horas**, a **GAC** e a **GADM (até 31.05.2011)**” (fl. 268). Por conseguinte, para reajustamento da VPNI, deve-se considerar “*o aumento real resultante da soma do vencimento básico, da GAC e da GADM para cada cargo e padrão, e não apenas o vencimento básico de um determinado padrão (...).*” Ainda, a jurisdicionada “*deve considerar como índice de reajustamento da VPNI aquele que incide sobre os diversos padrões da carreira, que foram diferenciados a partir da Lei nº 4.413/2009, e não índice aplicado ao cargo Auxiliar de Atividades Culturais, Terceira Classe, Padrão I*” (Fl. 268).*

18. Para uma melhor compreensão da matéria, mais especificamente quanto à natureza das gratificações e consequente percepção pelos servidores, transcrevo abaixo os esclarecedores trechos do Relatório de Auditoria nº 1/2013 sobre esse ponto:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

“(…)

49. *As Gratificações de Atividade, criada pela Lei nº 664/1994, e de Desempenho, instituída pela Lei nº 785/1994, não são devidas aos servidores da Carreira de Atividades Culturais, conforme artigo 7º da Lei nº 2.837/2001. Já o ATS, por ser uma vantagem pessoal, conforme artigo 68, inciso III, da LC nº 840/2011, também não integra os vencimentos do servidor. A Parcela Individual Fixa prevista na Lei nº 3.172/2003 também não poderia ser usada para o reajuste da VPNI da Lei nº 2056/1998, por expressa disposição do artigo 2º, § 2º, da citada Lei nº 3.172/2003. Do mesmo modo, a complementação do salário mínimo não deve ser usada no cálculo, em atendimento ao que dispõe a súmula vinculante nº 15 do STF e a Decisão TCDF nº 4343/2010, bem como por ser uma parcela de caráter pessoal e temporária, não integrando, portanto, os vencimentos. Vale mencionar, ainda, o trâmite do Processo nº 20.164/2005, com sugestão de desarquivamento do Processo nº 40.848/2009, para manifestação da SEFIPE acerca da aplicabilidade do artigo 73 da LC nº 840/2011, que trata da complementação do salário-mínimo. No mesmo sentido, nenhuma outra VPNI pode ser usada como base de cálculo, por ser vantagem inerente ao servidor e não ao cargo. Resta discutir, portanto, se a GAC, a GADM e a GARE integram os vencimentos de cada servidor.*

50. *A GAC desde sua criação pela Lei nº 2.837/2001 e após sua reinstituição pela Lei nº 4.470/2010, decorrente de transformação da GADM, sempre foi devida a todos os servidores da Carreira de Atividades Culturais, independente de cumprimento de qualquer requisito, não havendo dúvidas de que integra os vencimentos, por ser uma gratificação devida a todos os ocupantes dos cargos da citada carreira.*

51. *A GADM, por sua vez, era devida aos servidores da Carreira de Atividades Culturais que exerciam atividade administrativa. Assim, todos os servidores dessa carreira fariam, em regra, jus a ela, desde que estivessem no exercício desses cargos e que não recebessem a GARE (artigo 6º, § 2º, da Lei nº 2.837/2001 e artigo 4º da Lei nº 4.413/2009), uma vez que as atribuições dos cargos dessa carreira são inerentemente administrativas. Assim, tem-se que **também integrava os vencimentos dos servidores até ser extinta a partir de 01.06.2011, pela Lei nº 4.470/2010.***

52. *Já a GARE, na sua origem, era devida àqueles servidores da Carreira de Atividades Culturais em exercício nos órgãos listados nos incisos I a X do artigo 2º da Lei nº 334/1992. Posteriormente, com a Lei nº 1.778/1997, a restrição deixou de ser por órgão e passou a ser paga aos que se encontravam em efetivo exercício na Secretaria de Cultura, que exerciam atividades de apoio à realização de espetáculos e que trabalhassem em horários diferenciados, finais de semana e dias feriados, o que se mantém até hoje. Assim como ocorreu com a GADM, a partir de 01.03.2006, foi autorizada a incorporação da GARE na proporção de 1/10 a cada doze meses de sua percepção. **Embora seja possível essa incorporação da GARE, não se tira dela o caráter temporário, pois é decorrente das situações específicas antes referidas, não possibilitando, assim, considerá-la como vantagem permanente, o que seria essencial para que ela integrasse os vencimentos.***

53. *Também é importante frisar que a GARE sempre foi superior à GADM e, ao que se vê, na essência, representava um valor adicional ao que seria devido normalmente (GARE = GADM + valor adicional pelo exercício temporário de uma atividade diferenciada). Assim, conclui-se **que a GADM seria a parcela permanente devida a todos os servidores da Carreira de Atividades Culturais no exercício de suas funções e, para aqueles que exerciam atividades de apoio à realização de espetáculos e que***



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

*trabalhassem em horários diferenciados, finais de semana e dias feriados, seria devido um valor adicional temporário. Por essas razões, deve ser considerada a parcela permanente GADM no cálculo dos vencimentos também para os servidores que realizam atividades de apoio à realização de espetáculos.”*  
(Fls. 266/268 – Grifos acrescidos).

19. Portanto, em que pesem as alegações recursais debruçarem-se, em sua maioria, em questionamentos relacionados a possíveis outras interpretações das normas de regência, evocando diversos princípios constitucionais como isonomia, dignidade da pessoa humana e segurança jurídica, **considero** que tal técnica **não merece acolhida** pelo e. **Tribunal**, mormente face às **disposições expressas contidas no ordenamento**, conforme demonstrado alhures.

20. É de bom alvitre registrar que cabe ao Poder Público, guardião da ordem jurídica, sempre primar por observar o **princípio da legalidade estrita**, expressamente disposto no **caput** do artigo 37 da Carta Magna, **in litteris**:

*“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: (...)”* (Grifos acrescidos).

21. Essa também é a orientação do ensinamento deixado pelo Prof. **Hely Lopes Meirelles** ao considerar que *“a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”*<sup>1</sup>. É dizer, a atividade administrativa deve ser exercida em conformidade com os princípios constitucionais orientadores, dentre os quais, o da legalidade, que exige o cumprimento efetivo das normas públicas, somente tendo eficácia tal atividade se atender à Lei e ao Direito<sup>2</sup>.

22. **In casu**, no sentir desta Quarta Procuradoria, dados os conceitos trazidos pelos normativos analisados no corpo deste Opinitivo, deve prevalecer a **interpretação autêntica**, ou seja, do próprio diploma legal em detrimento de outras aventadas pelo seu intérprete.

23. Muito embora existam **conceitos vagos, fluidos ou indeterminados** no ordenamento jurídico, os quais podem conferir ao Administrador Público **certa margem de discricionariedade**, ainda assim deve o aplicador da norma buscar sempre a interpretação mais consentânea com o interesse público específico, finalidade de todo e qualquer ato administrativo.

24. No caso **sub examine**, não vislumbro a existência de discricionariedade derivada dos dispositivos analisados, tampouco as interpretações defendidas pelo recorrente

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 89.

<sup>2</sup> Idem.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

demonstraram serem mais eficazes em atingir o interesse público almejado pelos normativos em comento, razão pela qual **não merecem prosperar**.

25. Ante o exposto, este **Ministério Público de Contas converge** com as conclusões alcançadas pela Unidade Técnica e, desse modo, **opina** no sentido de que o e. **Plenário desproveja** o Pedido de Reexame de fls. 403/412.

É o Parecer.

Brasília, 14 de abril de 2016.

**Marcos Felipe Pinheiro Lima**  
Procurador