



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

PROCESSO Nº 7461/2017

JURISDICIONADO: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF.

ASSUNTO: **Representação.**

EMENTA: Representações oferecidas pelo Sindicato dos Empregados em Estabelecimento de Serviços de Saúde em Brasília/DF – Sindsaúde/DF (e-Doc 8B29BC71-c), pelo Sindicato dos Médicos do Distrito Federal – Sindmédico/DF (e-doc 8509E57A-c) e pelo Sindicato dos Odontologistas do Distrito Federal – SO-DF (e-doc 1932E3AD-c) sobre possível ilegalidade da Portaria nº 141/2017-SES/DF, que regulamentou o pagamento da Gratificação de Titulação – GTIT. Cautelar deferida – Decisão nº 1174/2017. Representação do Sindsaúde/DF conhecida e liminar concedida – Decisão 1174/2017. Representações do Sindmédico/DF e do SO/DF conhecidas – Decisão nº 2400/2017.
Procedência parcial. Determinação. Arquivamento.

Senhor Diretor,

Cuidam os autos de representações oferecidas pelo Sindicato dos Empregados em Estabelecimento de Serviços de Saúde em Brasília/DF – Sindsaúde (e-Doc 8B29BC71-c), pelo Sindicato dos Médicos do Distrito Federal - Sindmédico/DF (e-doc 8509E57A-c) e pelo Sindicato dos Odontologistas do Distrito Federal – SO-DF (e-doc 1932E3AD-c) sobre possível ilegalidade da Portaria nº 141/2017-SES/DF, que regulamentou o pagamento da Gratificação de Titulação – GTIT, nos termos mencionados na ementa.

2. A representação formulada pelo Sindicato dos Médicos do DF surgiu em face da publicação, no DODF de 03.03.2017, da Portaria nº 94/2017-SES/DF, que, ao conferir nova regulamentação à Gratificação de Titulação – GTIT, vedou a percepção cumulativa do percentual referente a títulos distintos, mas de mesma natureza, e determinou o cadastramento dos títulos para fins de recálculo dos percentuais percebidos com fulcro na portaria anterior.

3. Antes que o conhecimento dessa representação fosse levado à apreciação do Plenário desta e. Corte, foi publicada no DODF de 21.03.2017 a Portaria nº 141/2017-SES/DF, que, embora tenha revogado a Portaria nº 94/2017-

C:\temp\A06AE9E9.docx



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

SES/DF, manteve os dispositivos então questionados, apenas limitando que seriam recalculadas as concessões/atualizações ocorridas após 02.10.2010.

4. Assim, por meio da Decisão nº 1174/2017, a representação formulada pelo Sindsaúde/DF foi conhecida, oportunidade em que também foi concedida medida cautelar a fim de suspender os efeitos dos artigos 4º, § 1º, 10 e 11 da Portaria nº 141/2017-SES/DF.

5. As representações formuladas pelo Sindmédico/DF e pelo SO/DF, também contra a Portaria nº 141/2017-SES/DF, foram conhecidas por meio da Decisão nº 2400/2017.

6. A questão a ser dirimida no presente feito é se existe alguma ilegalidade em a Administração alterar a regulamentação quanto à Gratificação de Titulação – GTIT para vedar a percepção cumulativa do percentual referente a títulos distintos de mesma natureza (art. 4º, § 1º, da Portaria nº 141/2017-SES/DF), e, em sendo possível essa alteração, se esse novo posicionamento pode ter efeitos retroativos, ou seja, obrigar o recadastramento dos títulos com o objetivo de recalcular os percentuais que tinham sido apurados com fulcro na portaria anterior (arts. 10 e 11 da Portaria nº 141/2017-SES/DF).

7. A Gratificação de Titulação foi concedida aos servidores das Carreiras de Assistência Pública à Saúde, de Cirurgião-Dentista, de Enfermeiro e Médica, pelas Leis nºs 3.320/2004, 3.321/2004, 3.322/2004 e 3.323/2004, respectivamente, nos seguintes termos:

Lei nº 3.320/2004

Art. 9º Os vencimentos dos integrantes da carreira Assistência Pública à Saúde do Distrito Federal são compostos das seguintes parcelas:

(...)

VI – Gratificação de Titulação, instituída por esta Lei, incidente sobre o vencimento básico correspondente ao padrão em que o servidor estiver posicionado, nos percentuais a seguir:

- a) 30% (trinta por cento), no caso de o servidor possuir título de doutor;*
- b) 20% (vinte por cento), no caso de o servidor possuir título de mestre;*
- c) 15% (quinze por cento), no caso de o servidor possuir curso de pós-graduação lato sensu;*
- d) 8% (oito por cento), no caso de o servidor possuir curso de aprimoramento profissional, com carga horária mínima de oitenta horas, para os ocupantes dos cargos de nível técnico ou auxiliar;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

- d) 8% (oito pontos percentuais) no caso de o servidor possuir curso de aprimoramento profissional, com carga horária mínima de oitenta horas. (alterado pelo(a) Lei 3782 de 30/01/2006)
- e) 7% (sete por cento) por conclusão de curso superior, para os ocupantes dos cargos de técnico em saúde e auxiliar de saúde;
- f) 4% (quatro por cento) por conclusão do ensino médio, para os ocupantes do cargo de auxiliar de saúde;
- g) 2% (dois por cento) por conclusão de curso de atualização ou treinamento profissional na área de atuação do servidor;
- (...)

Parágrafo único. A gratificação de que trata o inciso VI somente será concedida a partir de 1º de janeiro de 2005, conforme dispuser regulamentação a ser estabelecida pela Secretaria de Estado de Saúde, e não poderá ultrapassar o percentual de 30% (trinta por cento) do vencimento básico.

Lei nº 3.321/2004

Art. 6º Os vencimentos do cargo de cirurgião-dentista são compostos das seguintes parcelas:

(...)

VI - Gratificação de Titulação, instituída por esta Lei, incidente sobre o vencimento básico correspondente ao padrão em que o servidor estiver posicionado, não cumulativa, nos percentuais a seguir:

- a) 30% (trinta por cento), no caso de o servidor possuir título de doutor;
- b) 20% (vinte por cento), no caso de o servidor possuir título de mestre;
- c) 15% (quinze por cento), no caso de o servidor possuir mais de uma especialização;
- d) 7% (sete por cento), no caso de o servidor possuir uma especialização;
- (...)

Parágrafo único. A gratificação de que trata o inciso VI somente será concedida a partir de 1º de janeiro de 2005, conforme dispuser regulamentação a ser estabelecida pela Secretaria de Estado de Saúde no prazo de cento e oitenta dias, a partir da publicação desta Lei.

Lei nº 3.322/2004

Art. 6º Os vencimentos do cargo de enfermeiro são compostos das seguintes parcelas:

(...)

VI - Gratificação de Titulação, instituída por esta Lei, incidente sobre o vencimento básico correspondente ao padrão em que o servidor estiver posicionado, não cumulativa, nos percentuais a seguir:

- a) 30% (trinta por cento), no caso de o servidor possuir título de doutor;
- b) 20% (vinte por cento), no caso de o servidor possuir título de mestre;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

c) 15% (quinze por cento), no caso de o servidor possuir mais de uma especialização;

d) 7% (sete por cento), no caso de o servidor possuir uma especialização;

(...)

Parágrafo único. A gratificação de que trata o inciso VI somente será concedida a partir de 1º de janeiro de 2005, conforme dispuser regulamentação a ser estabelecida pela Secretaria de Estado de Saúde no prazo de cento e oitenta dias, a partir da publicação desta Lei.

Lei nº 3.323/2004

Art. 7º Os vencimentos do cargo de médico são compostos das seguintes parcelas:

(...)

VII - Gratificação de Titulação, instituída por esta Lei, incidente sobre o vencimento básico correspondente ao padrão em que o servidor estiver posicionado, não cumulativa, nos percentuais a seguir:

a) 30% (trinta por cento), no caso de o servidor possuir título de doutor;

b) 20% (vinte por cento), no caso de o servidor possuir título de mestre;

c) 15% (quinze por cento), no caso de o servidor possuir mais de uma especialização;

d) 7% (sete por cento), no caso de o servidor possuir uma especialização;

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso VII, a residência médica deverá ser reconhecida pelo Ministério da Educação; a especialização, reconhecida pelo Conselho Regional de Medicina; e a pós-graduação, reconhecida pelo Ministério da Educação.

§ 2º As gratificações de que tratam os incisos VII e VIII somente serão concedidas a partir de 1º de janeiro de 2005, conforme dispuser a regulamentação a ser estabelecida pela Secretaria de Estado de Saúde no prazo de cento e oitenta dias, a partir da publicação desta Lei.

8. Na redação original, apenas a Lei nº 3.320/2004, que tratava da carreira de Assistência Pública à Saúde, possibilitava a acumulação de títulos até o limite de 30% (trinta por cento).

9. Conforme disposição legal, a GTIT seria concedidas após 1º de janeiro de 2005, “conforme dispuser a regulamentação a ser estabelecida pela Secretaria de Estado de Saúde”. Portanto, caberia à regulamentação definir os critérios para a apuração dessa gratificação.

10. Com o objetivo de regulamentar a concessão da Gratificação de Titulação para as carreiras mencionadas anteriormente, foi publicada, no DODF de 05.01.2005, a Portaria nº 194, de 31 de dezembro de 2004. Considerando que até



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

aquele momento apenas à carreira de Assistência Pública à Saúde era permitida a acumulação de títulos até o limite de 30% (trinta por cento), as normas específicas para esta carreira constam do art. 1º, enquanto para as demais estão no art. 2º da mencionada Portaria, nos seguintes termos:

Art. 1º - Os servidores da Carreira Assistência Pública à Saúde do Distrito Federal (Especialista em Saúde, Técnico em Saúde e Auxiliar de Saúde) farão jus à Gratificação de Titulação, quando portadores dos títulos, conforme percentuais abaixo especificados:

I - 30% (trinta por cento), no caso de o servidor possuir título de Doutorado, devidamente registrado pelo órgão competente;

II - 20% (vinte por cento) - no caso de o servidor possuir título de mestrado, devidamente registrado pelo órgão competente;

III - 15% (quinze por cento) - no caso de o servidor possuir curso de Pós-Graduação lato sensu oferecido por instituição de ensino superior ou por instituições especialmente credenciadas.

IV - 8% (oito por cento) - no caso de o servidor possuir curso de aprimoramento com carga horária mínima de oitenta horas, para os ocupantes dos cargos de nível técnico ou auxiliar;

V - 7% (sete por cento), por conclusão de curso superior, para os ocupantes dos cargos de Técnico em Saúde e Auxiliar de Saúde;

VI - 4% (quatro por cento), por conclusão de Ensino Médio, para os ocupantes dos cargos de Auxiliar de Saúde;

VII - 2% (dois por cento), por conclusão de curso de atualização ou treinamento profissional na área de atuação do servidor.

§ 1º - Os percentuais relativos a cada titulação não poderão ultrapassar o percentual de 30% (trinta) por cento do vencimento básico correspondente ao padrão que o servidor estiver posicionado.

§ 2º - Os diplomas de Cursos de Educação Profissional de nível médio, quando registrados pelo MEC terão validade nacional.

§ 3º - Os cursos de treinamento profissional e atualização de que trata o item VII serão aceitos desde que possuam correlação com área de atuação do servidor e ter carga horária mínima de 20 horas.

Art. 2º - Os servidores das Carreiras Cirurgião-Dentista, Enfermeiro, Médica do Distrito Federal farão jus à Gratificação de Titulação, quando portadores dos títulos abaixo conforme percentuais especificados:

I - 30% (trinta por cento), no caso de o servidor possuir título de doutorado, devidamente registrado pelo órgão competente;

II - 20% (vinte por cento), no caso de o servidor possuir título de mestrado, devidamente registrado pelo órgão competente;

III - 15% (quinze), no caso de o servidor possuir mais de um título de especialização, fornecida por Instituição de Ensino Superior ou por Instituição especialmente credenciada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

IV - 7% (sete por cento), no caso de o servidor possuir uma especialização;

§ 1º - Os percentuais relativos a cada titulação não serão recebidos cumulativamente.

§ 2º - A especialização médica deverá ser reconhecida pelo Conselho Regional de Medicina.

11. Da leitura do §1º do art. 1º, cabe a interpretação no sentido de que para a carreira de Assistência Pública à Saúde seria possível acumular percentuais referentes a títulos de mesma natureza, sendo que a única restrição seria não ultrapassar o percentual de 30% (trinta por cento).

12. Para as demais carreiras, não era permitida a acumulação de títulos. Inclusive, nas alíneas “c” e “d” do inciso VI do art. 6º das Lei nºs 3.321/2004 e 3.322/2004 e alíneas “c” e “d” do inciso VI do art. 7º da Lei nº 3.323/2004, observa-se que o servidor faria jus à 7% (sete por cento) no caso de possuir uma especialização e 15% (quinze por cento) na hipótese de possuir mais de uma. Esses dispositivos, constantes da redação original, demonstravam a vedação, para essas carreiras, de acumulação de percentuais referentes a títulos de mesma natureza.

13. Entretanto, posteriormente, a Lei nº 3.643/2005 alterou as Leis nºs 3.321/2004, 3.322/2004 e 3.323/2004, para permitir também para as carreiras de Cirurgião-Dentista, Enfermeiro e Médica que os títulos fossem acumulados até o limite de 30% (trinta por cento) e alterar as alíneas “c” e “d” do inciso VI do art. 6º das Lei nºs 3.321/2004 e 3.322/2004, e das alíneas “c” e “d” do inciso VI do art. 7º da Lei nº 3.323/2004, que passaram a vigorar com a seguinte redação:

c) 15% (quinze pontos percentuais), no caso de o servidor possuir uma especialização; (Alínea com a redação da Lei nº 3.643, de 4/8/2005.)

d) 8% (oito pontos percentuais) no caso de o servidor possuir curso de aprimoramento profissional, com carga horária mínima de oitenta horas; (Alínea com a redação da Lei nº 3.782, de 20/1/2006.)

14. As alterações trazidas pela Lei nº 3.643/2005 tiveram por escopo igualar em direitos, no pertinente à GTIT, os servidores das mencionadas carreiras. Essa afirmação pode ser comprovada na exposição de motivos do então Governador do Distrito Federal quando encaminhou à Câmara Legislativa do DF o Projeto de Lei nº 1955/2005, que culminou na citada Lei nº 3.643/2005, *in verbis*:

A presente proposta tem por objetivo alterar o percentual da Gratificação de Titulação instituída por força dos citados diplomas legais, na modalidade de Especialização, a ainda, a inclusão de percentual destinado à



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

retribuição por conclusão de cursos de aprimoramento, para os integrantes das carreiras Cirurgião-Dentista, Enfermeiro e Médica, conforme já previsto para Carreira Assistência Pública à Saúde, e ainda, ajustar os artigos que especifica, de forma a sanar falhas advindas de emendas propostas quando dos citados diplomas legais.

A medida prevê, também, que a referida Gratificação seja concedida de forma cumulativa com percentual limitado a 30% do vencimento básico dos respectivos cargos.

15. Neste ponto, é relevante observar que a modificação das alíneas “c” e “d” do inciso VI do art. 6º das Lei nºs 3.321/2004 e 3.322/2004, e das alíneas “c” e “d” do inciso VI do art. 7º da Lei nº 3.323/2004, motivada pela intenção do então Governador em incluir “**percentual destinado à retribuição de cursos de aprimoramento**”, e a autorização de cumulação de percentuais até o limite de 30% (trinta por cento), permitem a conclusão de que, também para as carreiras de que tratam essas normas, essa acumulação poderia ocorrer inclusive em relação a títulos de mesma natureza.

16. A partir de então, o Governo do Distrito Federal, competente e responsável pela elaboração das normas em análise, portanto o mais indicado para mostrar a melhor interpretação a ser dada, passou a apurar a Gratificação de Titulação, a que faziam jus os servidores das carreiras de Cirurgião-Dentista, de Enfermeiro e Médica, permitindo a acumulação de percentual referente a títulos distintos, ainda que de mesma natureza, limitando-se apenas ao percentual máximo de 30% (trinta por cento), procedimento que já ocorria com os servidores da carreira de Assistência Pública à Saúde.

17. Posteriormente, com a finalidade específica de verificar a regularidade do pagamento da gratificação de titulação e do abono de permanência, foi realizada por parte deste Tribunal auditoria de regularidade junto à Secretaria de Estado de Saúde, tratada no Processo 34576/2008. Na oportunidade, esta e. Corte considerou correta a metodologia então utilizada pela jurisdição (permitir a acumulação de percentual referente a títulos distintos, ainda que de mesma natureza, limitando-se apenas ao percentual máximo de 30% - trinta por cento), o que pode ser observado nas seguintes situações:

- quanto ao servidor Antônio Mateus Batista, da Carreira de Assistência Pública à Saúde, considerou-se correto (e-doc 2B6698ED) o pagamento da GTIT no percentual de 14% (quatorze por cento). Esse percentual só é possível com a acumulação de percentuais de títulos distintos de mesma natureza;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

- com a finalidade de esclarecer questionamento levantado pela equipe responsável pela realização da auditoria quanto à concessão da GTIT no percentual de 30% (trinta por cento) à servidora Francisca do Rosário C. da Silva (Decisão nº 7148/2009), a jurisdicionada informou que inicialmente foi concedido 8% (oito por cento) e que, posteriormente, foram apresentados mais 3 (três) diplomas de participação em Cursos de Aprimoramento, com carga horária de 80 (oitenta) horas cada, o que justificaria o acréscimo de 24% (vinte e quatro por cento), sendo pagos 30% (trinta por cento) em respeito ao limite máximo (e-Doc 8F725249). Esse esclarecimento foi considerado suficiente para atestar a correção do pagamento da GTIT;

- por meio da Decisão nº 4163/2013, reiterada pela Decisão nº 3413/2014, foi determinado à jurisdicionada que acostasse aos “autos o certificado específico da segunda especialização do servidor Hamilton Barbosa em Neurologia Pediátrica onde conste, no mínimo, a entidade que ministrou o curso, a carga horária e período de realização, para garantir-lhe 15% a mais a título de Gratificação de Titulação, perfazendo um total de 30%, sob pena de configurar bis in idem (Proc. TCDF nº 22913/07 – GDF nº 270001247/2006)”. Em resposta, a jurisdicionada juntou àquele feito certificado expedido pelo Conselho Regional de Medicina qualificando o interessado na especialidade Pediatria, com área de atuação em Neurologia Pediátrica, além do certificado de residência médica em Pediatria. Com esse esclarecimento, considerou-se correta a concessão da GTIT em 30% (trinta por cento), decorrente da acumulação de dois títulos de especialização, e cumprida a diligência (e-Doc 2D712563).

18. Portanto, também este Tribunal de Contas considerou correto o posicionamento até então adotado pela jurisdicionada para a concessão da GTIT.

19. Doze anos depois da primeira regulamentação (Portaria nº 194/2004-SES/DF), publicou-se a Portaria nº 94, de 24 de fevereiro de 2017 para não mais permitir a percepção cumulativa de percentuais referentes a títulos distintos de mesma natureza. Além disso, determinou-se que todos os servidores deveriam realizar um cadastramento/recadastramento, sob pena de suspensão do pagamento, para uma reavaliação do percentual a que fazem jus de acordo com a nova portaria. Vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Art. 4º A Gratificação de Titulação fica limitada a 30% (trinta por cento) do vencimento básico correspondente ao Padrão da Classe em que o servidor estiver posicionado.

§ 1º O servidor não perceberá cumulativamente o percentual referente a títulos distintos que sejam da mesma natureza, salvo na hipótese do § 2º.

(...)

Art. 12. Todos os servidores das carreiras tratadas no presente normativo deverão, no prazo de 60 dias, a contar da data de publicação desta Portaria, realizar o cadastramento ou recadastramento eletrônico dos títulos para avaliação ou reavaliação do percentual a que fazem jus, nos termos do Parecer nº 182/2016 - PRCON/PGDF, disponível no sítio oficial da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

Art. 13. Os servidores que não se recadastrarem no prazo estabelecido nesta Portaria terão o pagamento da GTIT suspenso.

Parágrafo único. Após o recadastramento, serão recalculados os percentuais já concedidos, de acordo com as novas orientações estabelecidas nesta Portaria, com posterior publicação no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) do percentual a que o servidor faz jus.

20. A expressão “de acordo com as **novas orientações** estabelecidas nesta Portaria”, constante do colacionado parágrafo único no art. 13, deixa claro que a nova metodologia para a apuração da GTIT se trata de uma mudança de entendimento. Se não o fosse, não seria necessário publicar uma nova portaria e revogar a anterior.

21. Em substituição à Portaria 94/2017-SES/DF, foi publicada a Portaria nº 141, de 20 março de 2017, que manteve a proibição de se acumular percentuais relativos a títulos distintos de mesma natureza, mas limitou o recadastramento, para fins de reavaliação do percentual, às gratificações concedidas ou majoradas a partir de 02.10.2010, nos seguintes termos:

Art. 4º A Gratificação de Titulação fica limitada a 30% (trinta por cento) do vencimento básico correspondente ao Padrão da Classe em que o servidor estiver posicionado.

§ 1º O servidor não perceberá cumulativamente o percentual referente a títulos distintos que sejam da mesma natureza, salvo na hipótese do § 2º.

(...)

Art. 10. Os servidores das carreiras tratadas no presente normativo que tiveram a gratificação concedida ou majorada a partir de 02/10/2010 (cinco anos antes da Solicitação de Ação Corretiva CGDF nº 13, de 2015) deverão, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de publicação desta Portaria, realizar o recadastramento eletrônico dos títulos para avaliação ou reavaliação do percentual a que fazem jus, nos termos do Parecer nº 182/2016 -



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

PRCON/PGDF, disponível no sítio oficial da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

§ 1º Os servidores que tiveram a gratificação concedida ou majorada anteriormente à data prevista no caput terão o prazo de 120 (cento e vinte) dias para realizar o recadastramento.

§ 2º As gratificações concedidas ou majoradas anteriormente à data prevista no caput não serão revistas, salvo em caso de má-fé, assegurados o contraditório e ampla defesa.

§ 3º Os servidores aposentados e pensionistas que tiveram a gratificação concedida ou majorada antes da data prevista no caput ficam dispensados do recadastramento.

Art. 11. Os servidores que não se recadastrarem nos prazos estabelecidos no art. 10 terão o pagamento da gratificação de titulação suspenso.

22. Observa-se que o art. 53 da Lei nº 9.784/99 (recepcionada no DF por meio da Lei nº 2.834/2001), permite à administração rever os seus atos¹ por motivo de conveniência e oportunidade, como no caso em apreço, com a publicação da Portaria nº 141/2017-SES/DF, que revogou a Portaria nº 194/2004-SES/DF e alterou o entendimento sedimentado que possibilitava a cumulação de percentuais referentes a títulos distintos de mesma natureza. Assim, não existe qualquer impropriedade na inovação trazida pelo § 1º do art. 4º da Portaria nº 141/2017-SES/DF.

23. Entretanto, os efeitos advindos dessa revisão não podem ferir o princípio da segurança jurídica, previsto no art. 2º, inciso XIII, da mesma Lei nº 9.784/99², que desdobra-se na impossibilidade de aplicação retroativa de uma nova interpretação apresentada pela administração.

24. Sobre os efeitos gerados por este princípio e seus desdobramentos destacam-se os ensinamentos Hely Lopes Meirelles³:

“O princípio da segurança jurídica está visceralmente ligado à exigência de maior estabilidade das relações jurídicas, mesmo daquelas que na origem

¹ Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

² Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 34ª. ed. São Paulo, RT, 2008. Fls: 99 - 100



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

apresentam vícios de ilegalidade. A segurança jurídica é genericamente utilizada como uma das vigas mestras do Estado de Direito (...). A Lei 9.784, (...) determina a observância do princípio da segurança jurídica. Como uma das consequências dessa determinação, ao tratar da interpretação da norma administrativa, essa lei veda textualmente a “aplicação retroativa de nova interpretação” (inc. XIII, parte final do parágrafo único do art. 2º). Aliás, a aplicação retroativa seria contrário até mesmo ao princípio da moralidade administrativa”.

25. Segundo expõe Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Direito Administrativo*, 2009, p. 84), que também participou dos trabalhos de elaboração do anteprojeto da Lei nº 9.784/99, o objetivo de inclusão do dispositivo quanto à segurança jurídica foi vedar a aplicação retroativa de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública. Trata-se de expediente voltado a combater a prática reiterada em alguns órgãos administrativos de mudar a orientação de determinações normativas que afetam situações reconhecidas e consolidadas na égide de orientação anterior, o que gera insegurança àqueles que agiram de boa-fé e na conformidade dos parâmetros ditados pela própria Administração.

26. De acordo com Elival da Silva Ramos (*As Leis de Processo Administrativo*, 2006. p. 91), a vedação de retroatividade de nova interpretação para garantir segurança jurídica proíbe a aplicação de novos parâmetros interpretativos a efeitos jurídicos passados de atos pretéritos.

27. As normas, em razão do caráter prospectivo de que se revestem, devem, ordinariamente, dispor para o futuro. Porém, não se ignora a possibilidade de mudança de orientação pela Administração Pública, mostrando-se inevitável; ocorre que isso provoca insegurança jurídica, porque os interessados desconhecem o momento em que sua situação poderá ser contestada pela própria Administração Pública. Em outras palavras, não se admite que os administrados tenham seus direitos flutuando ao sabor de interpretações jurídicas variáveis no tempo, justificando-se aí a regra que veda a aplicação retroativa. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. “*Direito Administrativo*”. São Paulo: Editora Atlas, 2013, pp. 85 a 86).

28. O princípio da segurança jurídica possui seu fundamento legal insculpido no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, e está intimamente ligado à confiança que o cidadão possui em um ordenamento que está sempre em mutação.

29. O cidadão deve ter a segurança de que pode confiar nos atos e decisões públicas incidentes sobre os seus direitos e nas posições jurídicas legalmente



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

amparadas emanadas da Administração, afastando-se a ideia de que estas são modificadas por motivos circunstanciais.

30. Conforme ensina o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (Tribunais de Contas do Brasil, 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2005, p. 579), a norma contida no art. 2º, inciso XIII, da Lei nº 9.784/99 “representa garantia para os administrados, em especial, contras mazelas eternas, que situam a administração em descompasso com o tempo, no que tange ao cumprimento de obrigações e na prática de atos que lhe competem”. Ainda, para o doutrinador, este dispositivo é “a consagração, no plano legislativo, do princípio da segurança das relações jurídicas, há muito reclamado no plano doutrinário administrativo”.

31. A revisão dos atos administrativos por motivo de conveniência e oportunidade, nos termos do art. 53 da Lei nº 9.784/99, por se tratar de ato de revogação (que se dá quando o ato revogado é legítimo, mas passa a ser tido como inconveniente ou inoportuno para a administração) produz efeitos apenas *ex nunc*, ou seja, que se projetem apenas para o futuro, sem alcançar os atos já iniciados no passado.

32. Neste ponto, oportuno colacionar trecho do voto do i. Conselheiro Inácio Magalhães Filho, que culminou com o conhecimento da presente representação:

Além disso, a nova norma determina, no artigo 10, caput, que o novo entendimento atingirá todos os servidores que tiveram a gratificação concedida ou majorada a partir de 02.10.2010 (cinco anos antes da Solicitação de Ação Corretiva CGDF n.º 13, de 2015), devendo, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de publicação da Portaria n.º 141/2017 – SES/DF, ser realizado o cadastramento eletrônico dos títulos para avaliação ou reavaliação do percentual a que fazem jus os servidores.

Ocorre que o legislador revogou a Portaria anterior, que continha outro entendimento, não a anulou. Este fato representa, pois, inexistência de ilegalidade na prática anterior de se permitir a cumulação de títulos para percepção da GTIT, a teor do que dispõe a inteligência administrativista sobre a revogação. A propósito, cite-se Hely Lopes Meirelles³:

“Revogação é supressão de um ato administrativo legítimo e eficaz, realizada pela Administração, por não mais lhe convir a sua existência. Toda revogação pressupõe, portanto, um ato legal e perfeito, mas inconveniente ao interesse público. Se o ato for ilegal e inoperante, não ensejará revogação, mas sim anulação.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Uma vez, portanto, que o entendimento anterior acerca da percepção da GTIT foi revogado, cuida-se de simples discricionariedade interpretativa da Administração. Em casos que tais, a mudança de interpretação só poderá ter efeito prospectivo, sob pena de ferir previsão expressa da lei do processo administrativo (Lei n.º 9.784/1999, recepcionada no DF por meio da Lei n.º 2.834/2001), em cujo artigo 2º, inciso XIII, dispõe que interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Assim, quero crer que não pode a Portaria n.º 141/2017 – SES/DF ser aplicada com efeito retroativo, como determina o artigo 10, caput da citada Portaria. Essa concepção encontra abrigo na segurança jurídica que o administrado deve ter com relação aos seus direitos que são tutelados pela Administração. A esse respeito, comungo com o entendimento de Di Pietro⁴:

“O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a consequente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública.”

E mais. A disposição contida no § 3º do mesmo artigo 10 da multicitada Portaria n.º 141/2017 – SES/DF, que prevê que até mesmo os aposentados e pensionistas, que tiveram a gratificação concedida ou majorada depois de 02.10.2010, devem fazer o cadastramento, invade competência precípua desta Corte de Contas, a teor do disposto na Súmula 6 do STF, verbis:

“A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário.”

No mesmo sentido, a Súmula 199 do Tribunal de Contas da União:

“Salvo por sua determinação, não podem ser cancelados pela autoridade administrativa concedente, os atos originários ou de alterações, relativos a aposentadoria, reformas e pensões, já registrados pelo Tribunal de Contas, ao apreciar-lhes a legalidade, no uso da sua competência constitucional.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

33. Deste modo, somente para concessões posteriores à Portaria nº 94/2017-SES/DF, substituída pela Portaria nº 141/2017-SES/DF, é que se pode aplicar o novo disciplinamento previsto no § 1º do art. 4º. Dessa forma, não deve prosperar a previsão constante nos arts. 10 e 11 da Portaria nº 141/2017-SES/DF, por ofensa ao art. 2º, inciso XIII, da Lei nº 9.784/99.

34. Pelo exposto, sugere-se ao e. Plenário:

- I. ter por parcialmente procedente a presente representação, considerando que não existe ilegalidade no § 1º, do art. 4º da Portaria nº 141/2017-SES/DF, mas que os arts. 10 e 11 da mesma Portaria ofendem ao art. 2º, inciso XIII, da Lei 9.784/99 (recepcionada no DF por meio da Lei nº 2.834/2001);
- II. determinar à Secretaria de Estado de Saúde que, quanto à Portaria nº 141/2017-SES/DF:
 - a) se abstenha de praticar atos com amparo nos arts. 10 e 11;
 - b) o novo disciplinamento previsto no § 1º do art. 4º deve ser aplicado apenas às concessões ou majorações posteriores à Portaria nº 94/2017-SES/DF;
- III. dar ciência da decisão que vier a ser proferida no presente feito aos Sindicatos dos Empregados em Estabelecimento de Serviços de Saúde em Brasília/DF – Sindsaúde/DF, dos Médicos do Distrito Federal – Sindmédico/DF e dos Odontologistas do Distrito Federal – SO-DF; e
- IV. autorizar o arquivamento do feito.

À consideração superior.

Brasília, 29 de agosto de 2017.

Paulo de Souza Manguiera Júnior
Auditor de Controle Externo
Matr. nº 630-1



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

C:\temp\A06AE9E9.docx