



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

PROCESSO N.º 37.502/2016

PARECER N.º 849-DA

EMENTA: Representação. Deputados Distritais. Incorporação de gratificação aos vencimentos de servidores do Poder Executivo. Legitimidade da incorporação. Aumento de despesa. Extrapolação do limite prudencial. Impossibilidade de determinação para a implementação das medidas tendentes à incorporação da vantagem ante a iminente superação do limite legal máximo com despesa de pessoal.

O presente feito foi autuado para exame da Representação formulada pelos ilustres Deputados Distritais Renato Andrade dos Santos, Wellington Luiz Souza e Wasny de Roure em face da alegada omissão do Distrito Federal em promover a incorporação da Gratificação de Atividade Técnico-Administrativa – GATA à remuneração dos cargos de Técnico e Auxiliar de Saúde da Secretaria de Estado de Saúde – SES.

2. Segundo os ilustres Deputados Distritais, a omissão contraria o disposto na Lei nº 5.008, de 26 de dezembro de 2012, que assim dispõe:

"Art. 2º A Gratificação de Atividade Técnico-Administrativa - GATA, instituída pela Lei nº 3.320, de 18 de fevereiro de 2004, incidente sobre o vencimento básico correspondente ao padrão em que o servidor estiver posicionado, tem seu percentual alterado na forma que segue:

I - 55% (cinquenta e cinco por cento) a partir de 1º de setembro de 2013;

II - 30% (trinta por cento) a partir de 1º de setembro de 2014.

Parágrafo único. A gratificação de que trata o caput fica extinta a partir de 1º de setembro de 2015. "

3. Por intermédio da Decisão nº 6.222/2016, o Tribunal tomou conhecimento da Representação e concedeu prazo para as Secretarias de Estado de Saúde e de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal se manifestarem sobre a controvérsia.

4. A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal esclareceu que não foi implementada a última alteração na tabela salarial dos servidores prevista para 1º de setembro de 2015, em razão das dificuldades financeiras suportadas pelo Distrito Federal nos últimos anos.

5. Ressaltou que o Distrito Federal vem passando por momento delicado no que se refere a gastos com pessoal e que, no último quadrimestre de 2015, as despesas dessa natureza ficaram acima do limite prudencial, situação agravada nos períodos seguintes. Asseverou, ainda, que, uma vez ultrapassado o limite prudencial, a Administração Pública está impedida de conceder aumentos, reajustes ou outra vantagem aos servidores que tenham como consequência aumento de despesa.

6. No mesmo sentido, a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal informou que a alteração da remuneração dos servidores prevista para 1º de setembro de 2015 foi suspensa em razão das dificuldades financeiras do DF. Destacou, contudo, não ter aquela Pasta autonomia



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

para o lançamento na folha de pagamento do reajuste referido, pois compete à SEPLAG a implementação da alteração após autorização do GDF.

7. Apesar das considerações acerca da competência para a implementação das alterações na tabela remuneratória, ressaltou que o Poder Executivo atingiu o limite de comprometimento do orçamento com gastos de pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, obstáculo para a alteração da remuneração dos servidores.

8. A Unidade Técnica, por sua vez, examinou as considerações das Secretarias de Estado e concluiu pela procedência da Representação, haja vista a inobservância da Lei nº 5.008/2012, que autorizou a incorporação da gratificação aos vencimentos básicos dos servidores das carreiras mencionadas. Não obstante, reconheceu a impossibilidade de implementação da medida em razão da extrapolação do limite prudencial com gastos de pessoal do Poder Executivo.

9. Referindo-se ao Relatório de Gestão Fiscal, referente ao primeiro quadrimestre de 2017, publicado no DODF de 30.05.2017, destacou que o Poder Executivo continua acima do limite prudencial de gastos com pessoal. Assim, em face da Decisão nº 1.111/2015, do alerta constante dos itens III e IV da Decisão nº 2.436/2017 e do disposto no parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar nº 101/2000, entendeu não ser possível, no momento, qualquer determinação à Administração Pública local.

10. Encaminhados os autos ao Ministério Público, verifico não haver controvérsia em relação à não implementação da última alteração na tabela salarial dos cargos de Técnico e Auxiliar de Saúde da Secretaria de Estado de Saúde – SES, então prevista para 1º de setembro de 2015, conforme estabelecido na Lei nº 5.008/2012. Neste ponto, os fatos apresentados na representação foram confirmados pelos órgãos envolvidos, mediante manifestações nos autos, bem como pela Unidade Técnica ao examinar a matéria.

11. Importante destacar que o inciso X do art. 37 da Constituição estatui que a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

12. O artigo 169 da Constituição Federal determina que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta ou Indireta só poderão ser feitas se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; e se houver autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

13. O artigo 21 da LRF, por sua vez, estabelece ser nulo de pleno direito o ato que promova aumento de despesa com pessoal, caso não atenda aos seguintes requisitos: i – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; ii – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Exceção à regra consta do §6º do art. 17 da LRF, ao



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

ressalvar as despesas destinadas ao serviço da dívida e ao reajustamento geral de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

14. Com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a concessão de reajuste a servidores públicos passou a depender de requisitos específicos, mesmo em relação a aumento parcelado de salários, onde a estimativa de recursos orçamentários suficientes para cobrir as despesas nos dois exercícios subsequentes deve ser apresentada no momento do envio do projeto de lei ao Poder Legislativo.

15. Assim, não há que se questionar a discricionariedade do Chefe do Poder Executivo para conceder aumento salarial a servidores, mas, sim, os requisitos para a concessão da vantagem estabelecidos na Constituição Federal e, em particular, na Lei de Responsabilidade Fiscal, relativamente ao controle dos gastos públicos.

16. Contudo, a matéria atinente ao preenchimento dos requisitos para a concessão do reajuste em razão da incorporação das parcelas da gratificação aos vencimentos dos servidores não é objeto de apreciação nestes autos. Cinge-se o exame à análise da não implementação da última parcela do reajuste em face da situação financeira do Distrito Federal e da extrapolação do limite prudencial com gastos de pessoal do Poder Executivo. Assim, não se questiona o ato que resultou aumento de despesa com pessoal, mas tão somente a alegada omissão na implementação da terceira parcela do reajuste.

17. Apesar desta observação, importante destacar que o Poder Judiciário tem reconhecido o direito à concessão de aumento de remuneração autorizada pela Lei nº 5.008/2012, considerando legítimo o pleito formulado por servidores integrantes da carreira. Nesse sentido, cite-se acórdão do TJDF, proferido em sede recursal, que reconheceu direito de servidor à incorporação da referida gratificação, **in verbis**:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. SERVIDOR PÚBLICO DA CARREIRA DE ASSISTÊNCIA PÚBLICA À SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL. LEI Nº 5.008/2012. REAJUSTE ESCALONADO. IMPLEMENTAÇÃO EM PARCELAS ANUAIS. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA INSUFICIENTE. FATO IMPEDITIVO, MODIFICATIVO OU EXTINTIVO DO DIREITO DA AUTORA/APELADA. COMPROVAÇÃO. AUSÊNCIA. (ART. 373, II, DO CPC/2015). RECURSO DESPROVIDO.

1. Infere-se dos elementos de convicção carreados aos autos que a apelada, servidora pública integrante da Carreira de Assistência Pública à Saúde do Distrito Federal, almeja a implementação da última parcela referente ao reajuste escalonado concedido à categoria profissional à qual pertence em decorrência da promulgação da Lei Distrital nº 5.008, de 26 de dezembro de 2012.

2. Em ocasiões pretéritas, esta Corte de Justiça firmou o entendimento segundo o qual a ausência de dotação orçamentária constituiria fundamento de validade para a suspensão da eficácia da norma que concede reajuste escalonado a servidor público apenas em relação ao exercício no qual tenha sido promulgada.

3. Sob essa ótica, diante do fato de que o diploma legal em comento foi promulgado mediante análise prévia nas comissões parlamentares pertinentes, com a necessária realização de cotejo com a legislação orçamentária aplicável à espécie, conclui-se que houve a correta estimativa do impacto orçamentário e financeiro resultante de sua implementação.



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

4. Outrossim, correto asseverar que anteriormente à publicação da lei, o legislador também efetuou a averiguação quanto à origem dos recursos necessários para concretizar os reajustes nela preconizados, notadamente em virtude do fato de que as parcelas a serem implementadas em favor dos servidores seriam incluídas no orçamento público como despesas obrigatórias de caráter continuado, consoante o disposto no art. 17, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

5. In casu, verifica-se que não houve a comprovação, pelo ente fazendário, de que a Lei Distrital nº 5.008/12 deixou de atender às exigências legais contidas na LRF, principalmente no que tange demonstração de que a despesa criada com a implementação do reajuste dos servidores públicos da Carreira de Assistência Pública à Saúde do Distrito Federal não afetaria as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

6. Sob essa perspectiva, correto asseverar que o apelante não se desincumbiu do ônus que lhe está designado pelo art. 373, II, do CPC, acerca dos fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito da autora/apelada.

7. Apelação desprovida.

*Órgão 2ª Turma Cível Processo N. APELAÇÃO 0708788-97.2017.8.07.0000
APELANTE(S) DISTRITO FEDERAL APELADO(S) TEREZA VALERIO DA SILVA
Relatora Desembargadora CARMELITA BRASIL Acórdão Nº 1039603*

18. O Poder Judiciário tem, também, afastado a alegação de ilegalidade, entendendo que a LRF não pode servir de obstáculo para concessão dos ganhos salariais provenientes da referida Lei, **in verbis**:

“FAZENDA PÚBLICA. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REAJUSTE ESCALONADO. NÃO PAGAMENTO. ALEGAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA INSUFICIENTE. AUSÊNCIA DE PROVAS. LEI VIGENTE. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS DE PRESERVAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES DO ART. 23 LRF. DESPESAS COM PESSOAL DECORRENTES DE DECISÕES JUDICIAIS. VIOLAÇÃO DA LRF NÃO VERIFICADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1. A Lei 5.008/2012 tem previsão de reajuste escalonado dos vencimentos dos servidores da carreira de Técnico em Saúde em três períodos, a partir de 1º de setembro dos anos de 2013, 2014 e 2015. A recorrente recebeu devidamente os dois primeiros reajustes, sendo contestado apenas o último (01/09/2015).

2. O aumento escalonado é decorrente de lei, presumindo-se previsto na lei orçamentária, de forma que deve ser implementado nos vencimentos da recorrente pelo D.F., uma vez que não houve comprovação de insuficiência de dotação orçamentária, nem de que o reajuste tenha excedido a Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. Ademais, de acordo com precedentes do Colendo Superior Tribunal de Justiça, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulamentou o art. 169 da Constituição Federal de 1988, fixando limites de despesas com pessoal dos entes públicos, não pode servir de fundamento para elidir o direito dos servidores públicos de perceber vantagem legitimamente assegurada por lei. (...)

4. Destaca-se que o egrégio Conselho Especial, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2015.00.2.005517-6, consignou que a ausência de dotação orçamentária para os reajustes concedidos por diversas leis distritais (o que se aplica à Lei 5.008/2012), não constitui vício de inconstitucionalidade. (Acórdão nº 872.384, Proc. nº 2015.00.2.005517-6 ADI, Relator: HUMBERTO ADJUTO ULHOA,



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

CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 26/05/2015, Publicado no DJE: 10/06/2015. Pág.: 10).

5. Nesse sentido, a Lei 5.008/2012, que concedeu os reajustes aos servidores da Saúde do DF, presume-se legítima e constitucional enquanto não for suspensa formalmente a sua eficácia.

6. Por tais motivos, deve o Distrito Federal ser condenado a efetuar o pagamento da remuneração integral do recorrente retroativa desde a suspensão indevida, a partir de 1º setembro de 2015.

7. Recurso da autora conhecido e provido para reformar a sentença condenando o Distrito Federal a implementar o aumento no vencimento do autor, referente a última parcela (01/09/2015) do reajuste salarial, com o pagamento de todas as parcelas indevidamente retidas até a sua efetiva implementação, inclusive reflexos, cujos créditos devem ser corrigidos pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, e após, pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), incidindo juros no mesmo percentual aplicável aos depósitos das cadernetas de poupança.

8. Sem condenação em custas e honorários advocatícios, diante da ausência de recorrente vencido, nos termos do art. 55, da Lei 9.099/95.”

(Acórdão n.º 979.056, 07129441720168070016, Relator: ARNALDO CORRÊA SILVA 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, Data de Julgamento: 09/11/2016, Publicado no DJE: 22/11/2016. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

19. Com essas observações, cabe examinar se há impedimento legal para a concessão da terceira parcela aos servidores integrantes das carreiras de Técnico e Auxiliar de Saúde da Secretaria de Estado de Saúde – SES.

20. Sobre as ressalvas constante do parágrafo único do art. 22 da LRF, o Tribunal, examinando consulta formulado pela Procuradoria Geral do Distrito Federal, definiu, nos termos da Decisão nº 1.111/2015, os contornos a serem observados pelo Poder Executivo no caso de extrapolação dos limites da LRF, admitindo o incremento de despesas nas seguintes hipóteses:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: 1) da consulta formulada pela Procuradora-Geral do Distrito Federal, Dra. Paola Aires Corrêa Lima, consubstanciada na petição objeto do e-DOC 260B135D-c (juntado aos autos), por atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 194 do RI/TCDF; 2) da Informação nº 06/2015-NAGF, do Despacho nº 22/2015 da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública e do Parecer nº 254/2015-ML; II – no mérito, responder à consulente que, nas situações de extrapolação do limite prudencial de gasto com pessoal definido no parágrafo único do art. 22 da LC nº 101/00 (LRF), ou da ultrapassagem do limite máximo (art. 20 da LRF), devem ser aplicadas todas as restrições insculpidas nos incisos I, II, III, IV e V do referido parágrafo único, a saber: 1) somente pode ser praticado ato de que resulte aumento de despesa de pessoal quando derivado de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, além do decorrente do disposto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal; 2) somente pode ser implementada reestruturação quando não implicar aumento da despesa de pessoal, podendo, contudo, ocorrer o provimento de cargos lato sensu desde que: a) sejam estratégicos e indispensáveis ao atendimento das políticas e ações públicas necessárias ao bem-estar da sociedade, não produzindo aumento de despesa no âmbito do Poder Executivo; b) haja prévia e circunstanciada autorização da autoridade nomeante (por



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

exemplo, Governador), com o detalhamento fundamentado dos requisitos estabelecidos na alínea anterior; 3) fica vedado o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvados o contido na Decisão-TCDF nº 534/15, concernente às áreas de segurança, saúde e educação, e as exceções apontadas no item anterior; 4) somente pode haver contratação de hora extra nas situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, além da hipótese contida no inciso III do art. 67 da Lei Orgânica do Distrito Federal; 5) em atenção ao disposto no art. 44 da LC distrital nº 840/11, nessa parte regulamentada pelo Decreto nº 33.551/12, podem ser realizados pagamentos ao substituto de ocupante de cargo ou função de direção ou chefia que tenha sido designado enquanto não configurada a vacância do cargo ou função correspondente, conforme exceções previstas no inciso I do parágrafo único do art. 22 da LRF; 6) tendo em conta que as despesas realizadas a título de remuneração de membros de órgãos de deliberação coletiva (conselho consultivo, conselho de administração, conselho fiscal ou outros colegiados) devem integrar os valores da despesa líquida de pessoal considerada para fins de apuração do limite legal de gasto, a indicação ou nomeação de membros desses órgãos colegiados integrantes da Administração do Distrito Federal, exceto no caso das estatais não dependentes, deve se submeter às vedações expressas no parágrafo único do art. 22 da LRF; III – esclarecer, ainda, a consulente de que a observância do art. 22, parágrafo único, da LRF será objeto de aferição por parte desta Corte no exame de processos relativos às contas de governo e ao acompanhamento da gestão fiscal; IV – autorizar o encaminhamento de cópia da Informação nº 06/2015-NAGF, do Parecer nº 254/2015-ML, do relatório/voto do Relator, bem como desta decisão à consulente, ao Senhor Governador do Distrito Federal, às Secretarias de Gestão Administrativa e Desburocratização, de Planejamento, Orçamento e Gestão, da Casa Civil e de Fazenda do Distrito Federal, bem como à Câmara Legislativa do Distrito Federal e à Administração desta Corte; V – autorizar o arquivamento dos autos. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator, a instrução e o parecer do Ministério Público junto à Corte.”

21. Como se observa do exame da norma, é inquestionável a imposição das vedações do parágrafo único do art. 22 da LRF¹, entre as quais a concessão de aumento a servidores ou adequação de remuneração a qualquer título estando o ente acima dos limites legais, ressalvadas as hipóteses, entre outras, de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual. Assim, ainda que o órgão ou ente público esteja acima do limite prudencial, é possível a prática de ato que resulte aumento de despesa se decorrente de lei. Este é o caso dos autos. Lei autorizou a incorporação escalonada de gratificação aos vencimentos dos cargos com o consequente aumento de despesa, situação amparada pelo parágrafo único do art. 22 da LRF. Nesta hipótese, não há

¹ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

que se falar em vedação legal para a implementação da alteração da tabela salarial prevista na Lei nº 5.008/2012.

22. Por outro lado, não se pode ignorar a crítica situação financeira do DF e a atual escassez de recursos para a concessão de vantagens dessa natureza aos servidores públicos locais. Conforme o Tribunal concluiu em processos específicos sobre a matéria, ficou evidenciada a extrapolação do limite prudencial de gastos com pessoal do Poder Executivo, impondo a adoção de medidas para a contenção das despesas. Ficou evidenciada, também, que os créditos orçamentários previstos na LOA/2017 estão bastante próximos do total despendido com pessoal em 2016, sem contar o crescimento vegetativo da folha de pessoal, o que torna bastante restrita a possibilidade de concessão de vantagem remuneratória ou de contratação de pessoal, mesmo diante do recente anúncio da redução das despesas com pessoal pelo Poder Executivo.

23. Nesse cenário, embora legítimo o direito dos servidores amparado na Lei nº 5.008/2012, medidas tendentes à imediata incorporação da última parcela Gratificação de Atividade Técnico-Administrativa aos seus vencimentos básicos poderão ter sérias consequências, caso o Distrito Federal venha a superar os limites de gastos com pessoal previsto na LRF.

24. Por isso, ao Poder Executivo cabe implementar a incorporação da gratificação conforme definido na norma, observando os limites com gasto de pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, as ressalvas do parágrafo único do art. 22 da referida Lei e o entendimento constante da Decisão nº 1.111/2015.

25. Pelo exposto, este membro do Ministério Público de Contas considera procedente a representação, devendo ser encaminhada cópia da decisão que vier a ser tomada aos ilustres Deputados Distritais, signatários da representação, e ao Chefe do Poder Executivo.

É o parecer.

Brasília, 5 de outubro de 2017.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador