



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

INFORMAÇÃO Nº 81/2020 – 2ª DIFIPE

Brasília, 29 de outubro de 2020.

PROCESSO Nº 00600-00004550/2020-81-e

JURISDICIONADO: Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS/DF

ASSUNTO: Representação

EMENTA: Representação formulada pela Associação dos Servidores e Empregados Públicos do NA HORA - ASSOSEHORA, em face de ato da SEJUS/DF que suspendeu o pagamento da Gratificação de Atendimento ao Público - GAP e determinou o ressarcimento ao erário de valores percebidos por servidores nos dias em que não houve o efetivo exercício de atendimento ao público, durante o período de fechamento das unidades do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – NA HORA, em virtude da pandemia decorrente do novo coronavírus (COVID-19).

Conhecimento da representação. Concessão de prazo à ASSOSEHORA, para providenciar a regularização da representação processual, e à SEJUS/DF, para apresentar esclarecimentos pertinentes ao teor da exordial. Cumprimento da determinação.

Análise de mérito. Improcedência da representação. Arquivamento.

Senhor Diretor,

Cuida-se nestes autos de representação formulada pela ASSOSEHORA (e-DOC 4434D8C8-c), nos termos mencionados na ementa, pretendendo a apreciação dos fatos pelo TCDF.

2. A entidade representativa dos servidores e empregados públicos do NA HORA, na pessoa de seu presidente, assevera que a SEJUS/DF, por meio de expediente datado de 25 de maio de 2020, informou da suspensão do pagamento da GAP e da necessidade de ressarcimento ao erário dos valores percebidos pelos servidores correspondentes aos dias em que não houve efetivo exercício de atendimento ao público nas unidades do NA HORA durante o período de fechamento dessas unidades.

3. Alega que o fechamento das aludidas unidades de atendimento, a partir de 21 de março deste ano, decorreu de ato daquela Pasta, consubstanciado na Portaria SEJUS nº 233, de 19/03/2020, assim como o governo do Distrito Federal teria, por meio de atos normativos, suspenso



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

atividades de atendimento ao público e instituído o teletrabalho, sendo lícita a dispensa do trabalho para atividades incompatíveis, caso da ampla maioria dos servidores, desde que referendada pela chefia imediata. Nesse contexto, assevera que não houve solicitação voluntária do servidor, mas, tão somente, cumprimento de ato imperativo emanado do Poder Público.

4. Ressalta que, embora o recebimento da GAP decorra do efetivo exercício, se o servidor estiver literalmente impedido de trabalhar na prestação de atendimento ao público por determinação do Estado, em face das medidas sanitárias implementadas pela situação emergencial em que se encontra o DF, não poderia ser prejudicado financeiramente.

5. Entende que o pagamento integral da GAP deve ser mantido, a exemplo do que acontece nos períodos de férias, licença maternidade, embora não haja efetiva prestação de atendimento ao público.

6. Sustenta que a Administração, ao determinar a suspensão do pagamento da gratificação, não sopesou as consequências práticas dessa decisão, tampouco ofereceu alternativas ao servidor, o que contrariaria comando estabelecido na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro¹ acerca da edição de atos normativos, consubstanciando o princípio da motivação.

7. Compreende que as determinações emanadas da SEJUS/DF implicam redução salarial, por motivos alheios à vontade do servidor, que não deu causa à interrupção das atividades laborais.

8. Segundo a entidade representante, as avaliações dos serviços prestados pela Administração Pública, nos quais se incluem aqueles no âmbito do NA HORA, continuam sendo realizadas pelos canais da Ouvidoria do DF. Tais avaliações são levadas em conta na apuração do valor da GAP.

9. Ressalta que, mesmo suspensos os atendimentos presenciais nas unidades do NA HORA, promoveu-se imediata adequação dos servidores ao teletrabalho, para que não ocorresse solução de continuidade dos serviços, permitindo que, por meio do *site* do serviço e dos órgãos parceiros, dentre outras ferramentas disponíveis, as informações dos órgãos integrantes do NA HORA chegassem de forma clara ao cidadão-usuário. Registra, a propósito, que inúmeros serviços de atendimento ao cidadão têm sido realizados diariamente pelo trabalho remoto, a exemplo de suporte *online*, inclusive com a utilização de redes sociais (como Facebook e Instagram).

¹ "Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas."



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

10. Desse modo, considerando que as atividades voltadas à modernização do atendimento imediato ao cidadão vêm sendo prestadas regularmente por meio do teletrabalho, assevera que os servidores em exercício nessa modalidade remota de serviço fazem jus à percepção da GAP, lembrando, ademais, que o teletrabalho foi implementado de maneira provisória e emergencial, precipuamente, no intuito de colaborar com as diversas ações distritais de enfrentamento da disseminação do novo coronavírus (COVID-19).

11. Outrossim, sublinha que, semanalmente, são apresentados aos superiores hierárquicos relatórios das atividades desenvolvidas pelos servidores em exercício no NA HORA, à vista dos quais seria possível avaliar o atendimento dos critérios estabelecidos no art. 6º da Portaria SEJUS nº 64/2007 para concessão da GAP (a saber: assiduidade e pontualidade; produtividade; comprometimento; apresentação e relacionamento pessoal).

12. Nesses termos, considerando que inúmeras medidas estariam sendo adotadas para atender não somente a citada portaria normativa, mas também para evitar prejuízos ao erário, em observância aos princípios constitucionais da Administração Pública, conclui não haver óbices ao pagamento do aludido benefício pecuniário, razão pela qual propõe que o feito seja encaminhado à Subsecretaria de Administração Geral e à Assessoria Jurídico-Legislativa da SEJUS/DF para que se manifestem acerca da avaliação mensal de desempenho dos servidores no período de teletrabalho para fins de pagamento da GAP.

13. Por fim, ao passo de acrescentar que não houve redução salarial em outras carreiras², conforme apurado em consulta ao Portal da Transparência do GDF, a ASSOSEHORA requer ao e. TCDF que: *“interceda para que haja o cumprimento da Lei por parte da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal / Subsecretaria de Administração Geral - SEJUS, com o pagamento da Gratificação de atendimento ao público – GAP, suprimidos e descontados desde a origem da suspensão.”*

14. Pois bem. Condicionado à regularização da representação processual por aquela entidade associativa, a representação foi conhecida pelo Tribunal, a teor da **Decisão nº 3.295/2020**, oportunidade em que também se determinou à SEJUS que apresentasse os esclarecimentos devidos com relação aos fatos apontados na inicial.

15. Tempestivamente, em atenção à deliberação supra, a ASSOSEHORA protocolou nesta Casa expediente e documentação anexa (e-DOC C264F78B-c), à vista dos quais se julga atendida a demanda.

² Como a de professores, que continuariam a receber a Gratificação de Atividades Pedagógicas, mesmo estando em atividades remotas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

16. A SEJUS, por sua vez, em resposta, encaminhou ao Tribunal o Ofício nº 1873/2020-SEJUS/ASSESP, datado de 20/08/2020 (e-DOC A329402B-c), que se fez acompanhar de manifestações de seus setoriais competentes acerca dos fatos suscitados na representação em tela, além de outros documentos, assim discriminados, em síntese, naquele expediente:

“(...) 2. Nesse sentido, os autos foram direcionados a Subsecretaria de Administração Geral (SUAG/SEJUS) que encaminha o inteiro teor do Despacho - SEJUS/SUAG 42391878, bem como informa, inicialmente, que a mesma matéria encontra-se sendo tratada no Processo nº 00400-00030957/2020-57, no Processo nº 00020-00020458/2020-62, e no Processo nº 00400-00024527/2020-04, oportunidade nas quais as informações demandadas já foram devidamente remetidas.

3. Ressaltou ainda que a douta Procuradoria-Geral do Distrito Federal, por intermédio do Ofício nº 025805/2020 - GEBIN/DIOPE/SUOP/SEGER/PGDF (44087783), encaminhou, para ciência, registro e adoção de eventuais providências que entender como cabíveis, cópia de decisão judicial favorável ao Distrito Federal no Processo 0703880-35.2020.8.07.0018. Por fim, informou ainda que eventual liminar porventura comunicada anteriormente encontrava-se revogada pela atual decisão.

4. A Subsecretaria de Modernização do Atendimento Imediato ao Cidadão NA HORA, desta SEJUS, reforçou que todas as informações necessárias para subsidiar a resposta a ser encaminhada ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) encontram-se no bojo do processo SEI 00400-00024527/2020-04.

5. A matéria também foi objeto de manifestação da AJL/SEJUS, MANIFESTAÇÃO Nº1168/2020 - AJL/SEJUS 39773421 e do Despacho - SEJUS/CONT/COINSP 39420367, que foram os documentos que subsidiaram a tomada de decisão do Secretário Executivo desta Pasta por meio do Despacho - SEJUS/ASSESP 40672885.

6. Por fim, esclarecemos que a Associação dos Servidores e Empregados Públicos do NA HORA - ASSOSEHORA também já acionou o Poder Judiciário (processo nº 0703880-35.2020.8.07.0018 - 41916973). No caso, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), que proferiu decisão liminar desfavorável ao pleito que agora se repete perante o TCDF, como pode ser conferido no documento 42375395, do processo 00400-00030957/2020-57. (...)”

17. Das manifestações informadas no expediente da SEJUS destaca-se, inicialmente, por ordem cronológica, o Despacho – SEJUS/CONT/COINSP (SEI/GDF 39420367³), datado de 30/04/2020, expedido pela Coordenação de Inspeção, vinculada à Controladoria Setorial da Justiça daquela Pasta, conclusivo no sentido da impossibilidade de pagamento da GAP durante o período da suspensão temporária do atendimento ao público nas unidades do

³ Visto às fls. 16/19 do e-DOC A329402B-c.



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

NA HORA⁴, pela falta de previsão legal, entendimento que se assenta na seguinte linha de compreensão:

- a Gratificação de Atendimento ao Público foi instituída pela Lei nº 2.983, de 2002, para ser concedida, mensalmente, aos servidores em efetivo exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – NA HORA, ficando submetidos à jornada de trabalho de trinta e seis horas semanais, observando o horário de atendimento do Serviço (conf. arts. 2º, 3º e 4º);
- para fins de apuração do valor mensal da GAP, adicionalmente, requer-se a aferição de desempenho do servidor, baseada em critérios voltados para a produtividade e qualidade dos serviços, a serem estabelecidos em regulamento próprio⁵ (conf. art. 3º da Lei nº 2.983/02);
- trata-se de gratificação *propter laborem*⁶, ou seja, somente é devida enquanto se presta o serviço/trabalho que lhe dá causa, de forma que, no caso concreto, não estando o servidor no efetivo exercício da função de atendimento ao público no NA HORA, independentemente do motivo, não faria jus à GAP;
- o princípio constitucional da legalidade, elencado dentre aqueles de observância obrigatória pela Administração Pública (art. 37, *caput*, CF/88), baliza a atuação do gestor público, de forma que somente pode atuar conforme a lei;
- nesse quadro, inobstante implantado o regime de teletrabalho no âmbito da SEJUS, em caráter excepcional e provisório⁷, e não ter a Coordenação de Gestão de Pessoas da Pasta identificado na atual norma de regência, de forma expressa, impedimento para pagamento da GAP no período de suspensão de atendimento presencial nas unidades do NA HORA, conclui-se que “*não há normativo vigente que autorize a percepção da Gratificação de Atendimento ao Público - GAP por servidores em atividade de teletrabalho, nem parecer jurídico que dê suporte a este pagamento*”.

18. Da Manifestação nº 1168/2020-AJL/SEJUS (SEI/GDF 39773421⁸), datada de 07/05/2020, exarada pela Assessoria Jurídico-Legislativa quanto a consulta formulada pela Diretoria de Gestão das Unidades do NA HORA, da

⁴ Ultimada no dia 21 de março do corrente, em razão do risco de pandemia do novo coronavírus, consoante a Portaria SEJUS nº 233, de 19/03/2020.

⁵ Atualmente, consagrados na Portaria SEJUS nº 64/2017.

⁶ Conf. o Parecer nº 3334/2012-PROPES/PGDF, emitido no Processo SEJUS 0400.000.33112012, e abalizada doutrina.

⁷ Mediante a Portaria SEJUS nº 20, de 24/03/2020, consoante autorizado pelo Decreto distrital nº 40.546, de 20/03/2020, como medida necessária à continuidade do funcionamento da administração pública distrital decorrente da excepcionalidade imposta pelo COVID-19.

⁸ Visto às fls. 11/15 do e-DOC A329402B-c.



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

Subsecretaria de Modernização de Atendimento Imediato ao Cidadão (DIGEST/SUBNAHORA), acerca da viabilidade do pagamento da GAP durante o trabalho remoto, igualmente conclusiva em sentido negativo, ressaltam-se as seguintes razões para esse entendimento:

- primeiramente, uma vez mais, salienta-se a natureza *propter laborem* da GAP, apontada nos artigos 2º a 4º de sua lei criadora “e reforçada ao longo de todo o conteúdo normativo da Portaria regulamentadora, haja vista que para averiguação dos critérios de avaliação exige-se, inclusive a qualidade da apresentação pessoal do servidor no local de trabalho, sua organização em seu ambiente de trabalho e seu asseio no manuseio dos materiais, além do número de atendimentos realizados e o grau de satisfação que lhe fora atribuído pelo usuário dos serviços do NA HORA” (sic);
- reportando-se a trecho de argumentação esposada pela DIGEST/SUBNAHORA (semelhante ao aduzido pela ASSOSEHORA na exordial do presente feito, sintetizado no § 9º desta Informação), assevera-se que “os critérios de avaliação cobrados pela Portaria n. 64/2017 - SEJUS são, em sua essência, incompatíveis com a prestação de serviço na modalidade de teletrabalho, pois impossíveis de serem avaliados em sua totalidade pelo usuário e pelo Supervisor, nos termos exigido pela Portaria. Adaptar tais critérios em razão da suspensão das atividades presenciais em virtude do COVID-19 seria na verdade, trazer inovação legislativa, o que no presente caso não cabe a esta AJL” (sic);
- em conclusão, entende-se “**que não está abarcado pela legislação pertinente à GAP seu pagamento em situações em que a prestação de serviços não se dá na forma presencial nas unidades do NA HORA, pois para concessão da referida gratificação é necessário o serviço efetivo nas unidades, além da avaliação dos critérios e na forma prevista na Portaria n. 64/2017; portanto, o pagamento da GAP nos dias em que não houver o efetivo exercício nas unidades do NA HORA afronta a legalidade a que a Administração Pública deve estrita obediência.**” (grifos mantidos)

19. O aludido Despacho – SEJUS/SUAG (SEI/GDF 42391878⁹), datado de 24/06/2020, emitido pela Subsecretaria de Administração Geral, comporta solicitação à AJL e à Assessoria Especial da Pasta para que então prestassem informações aptas a subsidiar a defesa do Distrito Federal em ação mandamental impetrada pelo SINDIRETA-DF (Processo TJDF 0703880-35.2020.8.07.0018) - e não pela ASSOSEHORA, como referido pela jurisdição em resposta ao TCDF -, contra ato que declarou a inviabilidade do

⁹ Visto às fls. 03/06 do e-DOC A329402B-c.



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

pagamento da GAP, assim como o ressarcimento ao erário dos valores percebidos indevidamente, aos servidores em efetivo exercício no NA HORA.

20. Destacam-se daquele expediente administrativo informações prestadas no Processo nº 00020-00020458/2020-62, primeiramente, de que, com base nos pronunciamentos técnicos e jurídicos anteriormente citados, “o Senhor Secretário-Executivo, por meio do Despacho 40672885, solicitou providências quanto à devida suspensão do pagamento da Gratificação de Atendimento ao Público - GAP enquanto não houver o efetivo exercício nas unidades de atendimento, e ainda o ressarcimento de valores que tenham sido percebidos indevidamente durante esse período”. Ressaltou-se, de outra parte, “que não houve pagamento da GAP com fundamento no processo mencionado acima. Cabe esclarecer ainda que não há ressarcimento de valores, pelo fato de não ter havido pagamento indevido. Em que pese ter sido paga a rubrica em 04/2020, esses valores percebidos pelos servidores são concernentes a avaliação do atendimento realizado no mês anterior, em que ainda teve efetivo atendimento ao público.” É de relevo ainda realçar o seguinte trecho esclarecedor daquelas informações:

“(…) Salienta-se neste sentido que a suspensão das atividades presenciais nas Unidades do NA HORA ocorreu somente após a edição do Decreto nº 40.546, de 20 de março de 2020, que estabeleceu o teletrabalho, em caráter excepcional e provisório, para os órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional, a partir de 23 de março de 2020, como medida necessária à continuidade do funcionamento da administração pública distrital, em virtude da atual situação de emergência em saúde pública e da pandemia decretada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em decorrência do Coronavírus (Covid-19).

Somente em 08/06/2020, pelo Decreto nº 40.873, de 08 de junho de 2020, a Subsecretaria de Modernização de Atendimento Imediato ao Cidadão - NA HORA passou a integrar o rol de exceções da imposição de regime de teletrabalho aos servidores, eis que o normativo determinou que os serviços de tais unidades deveriam ser prestados presencialmente por todos os servidores ou empregados dos órgãos da administração direta e indireta do Distrito Federal, devendo-se, ainda observar que:

a) a entrega de senhas nas unidades do NA HORA ocorrerá de segunda a sexta-feira, no horário de 8h00 às 17h30;

b) os horários estabelecidos para o funcionamento de shopping centers e centros comerciais onde as unidades do NA HORA estiverem presentes.

De tal sorte, após a retomada presencial dos trabalhos, o pagamento da Gratificação de Atendimento ao Público - GAP será devidamente restabelecido, conforme os tramites previstos na Lei nº 2.983/2002, na Portaria nº 64, editada pela SEJUS, em 22 de junho de 2017 e na Portaria SGA nº 210, de 02 de setembro de 2003.”



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

21. Por último, no que pertinente à ação impetrada pelo SINDIRETA, observa-se que, após o indeferimento do pedido liminar que objetivava restabelecer o pagamento da GAP (decisão exarada em 23/06/2020 pelo Juízo de Direito da 5ª VFPSP/DF, citada naquele Despacho – SEJUS/SUAG SEI/GDF 42391878), a parte impetrante protocolou pedido de desistência da ação, o qual restou homologado, com consequente extinção do feito sem resolução de mérito, fato comunicado pela PGDF à SEJUS mediante ofício datado de 23/07/2020¹⁰.

22. É o relato do essencial.

DA ANÁLISE DE MÉRITO DA REPRESENTAÇÃO

23. Cuida-se de representação formulada pela Associação dos Servidores e Empregados Públicos do NA HORA – ASSOSEHORA, em face de ato praticado com suposta ilegalidade pelo Secretário Executivo da SEJUS/DF, consubstanciado no Despacho SEI-GDF nº 40672885, datado de 25/05/2020, consistente na suspensão do pagamento da Gratificação de Atendimento ao Público – GAP até então percebida pelos servidores que se encontravam lotados e em exercício nas unidades de atendimento ao cidadão do NA HORA, enquanto vigorar a suspensão das atividades realizadas no âmbito dessas unidades de atendimento em virtude da pandemia do vírus COVID-19, período no qual os servidores foram colocados em regime de teletrabalho. Referido ato também determinara o ressarcimento ao erário dos valores porventura percebidos indevidamente pelos mesmos servidores durante o trabalho remoto.

24. Em síntese, a entidade representante requer deste Tribunal, no mérito, que interceda junto à SEJUS para que se restaure o pagamento da GAP, suprimido e (supostamente) descontado desde a origem da suspensão das atividades presenciais, uma vez que os serviços de atendimento imediato ao cidadão nas unidades integrantes do NA HORA estariam sendo regularmente prestados pelos servidores ora substituídos colocados em regime excepcional de teletrabalho.

- I -

25. Cumpre inicialmente aduzir que a Gratificação de Atendimento ao Público – GAP foi instituída pela Lei nº 2.983/02¹¹ para ser concedida aos servidores distritais em exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – NA HORA, nos seguintes termos:

¹⁰ Informações a respeito dessa ação constam às fls. 8/10, 22/38 (cópia da petição inicial do SINDIRETA), 43/59 (repetição) e 60/62 do e-DOC A329402B-c.

¹¹ Embora criada originalmente para atender a demanda de servidores do NA HORA, foi expressamente estendida a servidores (de carreiras próprias) que atuam, exclusivamente, em unidades de atendimento ao público, a saber: do Instituto de Defesa do Consumidor do DF – PROCON e da SETRAB (Leis nº 4.426/2009 e nº 4.502/2010, regulamentadas, respectivamente, pelos Decretos nº 31.650/2010 e nº 31.847/2010); do DETRAN (Leis nº 3.192/2003, nº 3.750/2006 e nº 5.227/2013, esta, regulamentada pelo Decreto nº 35.291/2014); e da SEF (Lei nº 5.190/2013).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

Lei nº 2.983, de 10/05/2002¹²

"Art. 2º Fica instituída a Gratificação de Atendimento ao Público-GAP, no valor de R\$ 430,00 (quatrocentos e trinta reais), a ser concedida aos servidores em exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - NA HORA, observado o limite máximo de 185 (cento e oitenta e cinco) servidores a perceberem a gratificação.^[13]

Art. 3º A Gratificação de que trata o artigo anterior é devida mensalmente a cada servidor em efetivo exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - NA HORA, sendo de remuneração variável entre 10% (dez por cento) e 100% (cem por cento) dos valores fixados nesta Lei, de acordo com a aferição de desempenho, bancada em critérios voltados para a produtividade e qualidade dos serviços, a ser estabelecida em regulamento próprio.^[14]

¹² Dispõe sobre a criação de cargos em comissão, parte relativa à (extinta) Secretaria de Estado de Gestão Administrativa, e de Gratificação de Atendimento ao Público - GAP.

¹³ Vide também as Leis nºs 3.351 e 3.390, de 2004 (respectivamente, vedou a percepção cumulativa da Gratificação de Atividade de Gestão Administrativa – GAO, então instituída, com a GAP e acresceu em 1.200 quotas a quantidade inicial prevista na Lei nº 2.983/02); 3.824, de 2006 (apenas elevou o valor da GAP a R\$ 480,00, a partir de 1º/03/2006); e 4.470, de 2010 (art. 43 - assegurou a percepção do valor da GAP a servidor lotado e em exercício nas unidades do NA HORA durante o período de gozo de licença-prêmio; porém esse artigo foi declarado inconstitucional pela ADI 197645, de 30/11/2010).

¹⁴ Inicialmente, os critérios para concessão da GAP aos servidores em exercício no NA HORA foram estabelecidos pela Portaria SGA nº 210, de 02/09/2003 (publicada no DODF de 11/09/2003), alterada pela Portaria SGA nº 46, de 08/03/2006 (publicada no DODF de 09/03/2006). Em razão da extinção da SGA, antes responsável pela normatização do pagamento da GAP, por ser o NA HORA, à época, vinculado àquela estrutura administrativa, bem como em virtude da publicação do Decreto nº 27.591, de 18/01/2007, que transferiu o NA HORA para a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania, editou-se a Portaria SEJUS nº 64, de 22/06/2017 (publicada no DODF de 30/06/2017), passando desde então a regulamentar, internamente, os critérios de concessão da indigitada gratificação, nos seguintes termos:

Portaria SEJUS 64/2017

"Art. 1º A Gratificação de Atendimento ao Público - GAP, instituída pela Lei nº 2.983, de 10 de maio de 2002, destinada aos servidores em exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - NA HORA, será concedida de acordo com os critérios estabelecidos nesta Portaria.

Art. 2º Para fins de apuração do valor mensal da GAP, será realizada avaliação mensal de desempenho dos servidores visando o aperfeiçoamento contínuo dos servidores, a melhoria do atendimento, a excelência na prestação de serviços e o aumento da satisfação do cidadão-usuário do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - NA HORA.

Art. 3º A avaliação mensal de desempenho de que trata o Art. 2º desta portaria será dividida em duas etapas:

I - Avaliação do Usuário: corresponde a 60% (sessenta por cento) do valor total da GAP e representa o grau de satisfação do cidadão-usuário do NA HORA; e

II - Avaliação Compartilhada: corresponde a 40% (quarenta por cento) do valor total da GAP e refere-se à autoavaliação do servidor compartilhada com a avaliação realizada pelos supervisores e pela administração do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - NA HORA.

Art. 4º A avaliação mensal de desempenho deverá ser realizada em conformidade com cada uma das funções exercidas no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - NA HORA, a saber:

I - Atendentes: são servidores que prestam atendimento direto ao cidadão nos órgãos integrantes do NA HORA;

II - Supervisores: são os responsáveis pela prestação de serviços específicos de cada órgão do NA HORA;

III - Servidores da administração interna: são os servidores responsáveis pelas atividades administrativas e operacionais, como gerente da unidade, supervisor de logística, supervisor de recursos humanos, supervisor de atendimento, recepcionistas, volantes e encarregados, em efetivo exercício nas Unidades do NA HORA;

IV - Servidores da administração externa: servidores responsáveis pela coordenação das atividades administrativas e operacionais relativas a implantação e manutenção de todas as unidades do NA HORA, como Diretor, Gerente de Manutenção, Gerente de Implantação e demais servidores em efetivo exercício na estrutura da Subsecretaria do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - NA HORA.

Art. 5º O cálculo do valor proporcional da GAP, decorrente da avaliação do usuário definida no inciso I, do art. 3º, desta Portaria, deverá ser realizado obedecendo às seguintes fórmulas, de acordo com cada função acima descrita:

I - Atendentes: $VAU = R\$ 480,00 \times 0,6 \times [(AAS-AAI)/AAM]$

II - Supervisores: $VAU = R\$ 480,00 \times 0,6 \times [(ASS-ASI)/ASM]$

III - Servidores da Administração Interna: $VAU = R\$ 480,00 \times 0,6 \times [AAISAAI]/AAIM]$

IV - Servidores da Administração Externa: $VAU = R\$ 480,00 \times 0,6 \times [(AAESAAEI)/AAEM]$ Onde:

VAU = Valor decorrente da avaliação do usuário;

AAS = Nº total de atendimentos realizados pelo atendente e qualificados como Excelente ou Bom;

AAI = Nº total de atendimentos realizados pelo atendente e qualificados como Regular ou Ruim;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

Parágrafo único. O pagamento da GAP é compatível com a remuneração dos cargos em comissão.

Art. 4º A Gratificação de Atendimento ao Público – GAP – será percebida pelo servidor que atua no Setor de Atendimento Imediato ao Cidadão – NA HORA, observado o seguinte critério relativamente à jornada de trabalho: (Artigo com a redação da Lei nº 3.647, de 4/8/2005.)^[15]

I – ocupante de carreira de carga horária de 30 horas semanais, cumprirá a referida carga, acrescida de seis horas quinzenais, visando a adequação da jornada de trabalho ao horário de funcionamento do NA HORA.

II – ocupante de carreira de carga horária de quarenta horas semanais, aplicar-se-á o disposto no inciso I, devendo a complementação da carga de trabalho ocorrer no órgão de origem.

Art. 5º A Gratificação de Atendimento ao Público - GAP não será incorporada aos proventos de aposentadoria.” (grifamos)

AAM= Nº total de atendimentos mensais realizados individualmente pelo atendente;

ASS = Nº total de atendimentos realizados individualmente pelo supervisor e pelos atendentes do seu Órgão, por turno, e qualificados como Excelente ou Bom;

ASI = Nº total de atendimentos realizados individualmente pelo supervisor e pelos atendentes do seu Órgão, por turno, e qualificados como Regular ou Ruim;

ASM= Nº total de atendimentos realizados individualmente pelo supervisor e pelos atendentes do seu Órgão, por turno;

AAIS = Nº total de atendimentos realizados no âmbito da Unidade do NA HORA, por todos os órgãos e qualificados como Excelente ou Bom;

AAES = Nº total de atendimentos realizados no âmbito de todas as Unidades do NA HORA, por todos os órgãos e qualificados como Excelente ou Bom;

AAII = Nº total de atendimentos realizados no âmbito da Unidade do NA HORA, por todos os órgãos e qualificados como Regular ou Ruim;

AAEI = Nº total de atendimentos realizados no âmbito de todas as Unidades do NA HORA, por todos os órgãos e qualificados como Regular ou Ruim;

AAIM = Nº total de atendimentos mensais realizados no âmbito da Unidade do NA HORA, por todos os órgãos;

AAEM = Nº total de atendimentos mensais realizados no âmbito de todas as Unidades do NA HORA, por todos os órgãos.

§ 1º Para efeito de consolidação do número total de atendimentos mensais, e suas respectivas qualificações, serão consideradas as avaliações efetuadas pelos usuários através da utilização de teclado eletrônico logo após o atendimento, do preenchimento de formulário próprio e de registros no âmbito da Ouvidoria Geral do Distrito Federal.

§ 2º O registro indevido de qualificação atribuído aos atendentes poderá ser justificado, em formulário próprio, pelo usuário e/ou pelo supervisor do Órgão, a fim de serem desconsiderados na avaliação de desempenho mensal.

Art. 6º A Avaliação Compartilhada de que trata o inciso II, do art. 3º, desta Portaria prevê autoavaliação do servidor compartilhada com a avaliação realizada pela Chefia Imediata, Supervisores e pela administração do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - NA HORA, registrada em formulário específico, considerando os critérios estabelecidos nos incisos abaixo:

I - Assiduidade e Pontualidade: será observado o respeito e a constância da pontualidade bem como a frequência ao serviço, o cumprimento de prazos, compromissos e metas de trabalho. (máximo de 08 pontos).

II - Produtividade: serão observados a qualidade do desempenho, o resultado alcançado e a margem de erro nas tarefas desempenhadas pelos avaliados. (máximo de 08 pontos).

III - Comprometimento (disciplina, iniciativa e dedicação): será avaliada a obediência à hierarquia e o cumprimento de ordens superiores e dos deveres funcionais, bem como a organização no ambiente de trabalho, asseio no manuseio dos materiais de trabalho, respeito aos procedimentos do serviço e/ou casos de omissão, desvio por parte do avaliado e proatividade para resolver problemas, sem ferir os padrões já existentes. (máximo de 08 pontos).

IV - Apresentação Pessoal: será avaliada a qualidade da apresentação pessoal, como o uso completo e adequado do uniforme e a higiene pessoal. (máximo de 08 pontos).

V - Relacionamento pessoal: será observada a qualidade do tratamento pessoal dispensado aos colegas, supervisores, gerentes e usuários do serviço. (máximo de 08 pontos).

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.” (g.n.)

¹⁵ Texto original: “Art. 4º Os servidores que venham a perceber a Gratificação de Atendimento ao Público – GAP ficam submetidos à jornada de trabalho de trinta e seis horas semanais, observando o horário de atendimento do NA HORA.”



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

26. Nesse passo, verifica-se que a percepção da GAP está condicionada ao efetivo exercício da função de atendimento presencial ao público nas unidades administrativas do NA HORA, de forma que, não estando o servidor atendendo ao público, seja por qual motivo for, a ela não faz jus.

27. Além desse parâmetro, a legislação de regência determina que a fixação do valor da gratificação observe a composição de percentual variável, a teor da avaliação de produtividade, de bom desempenho e grau de satisfação relativo ao atendimento recebido, consoante critérios estabelecidos em regulamento próprio (no caso, atualmente, a Portaria SEJUS nº 64/2017).

28. Depreende-se, então, que a GAP foi instituída com o objetivo de aperfeiçoar a qualidade dos serviços de atendimento ao cidadão, utilizando-se da avaliação de desempenho individual e institucional, sendo atribuída ao servidor em razão do seu desempenho, **a revelar, com isso, sua natureza pro labore faciendo (propter laborem)**. Nessa qualidade, possuindo natureza transitória, condicional, diretamente atrelada à consecução de atividade específica, não se incorpora aos vencimentos do servidor efetivo que a perceba¹⁶, assim como não pode ser levada em consideração para efeito de cálculo de proventos de aposentadoria; e tampouco gera direito subjetivo à continuidade de sua percepção, se cessado o respectivo fato gerador.

29. A corroborar essa compreensão, cita-se conclusão esposada no Parecer Jurídico SEI-GDF nº 234/2020-PGCONS/PGDF¹⁷, da lavra do ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal Antônio Carlos Alencar Carvalho, no sentido “*de que as gratificações de natureza propter laborem **não assumem cariz permanente, imutável, mas são, ao contrário, acréscimos ao vencimento-padrão transitórios, cujo percebimento pode findar, uma vez que o servidor deixe de desenvolver as atividades que geram o direito pecuniário funcional.***” (grifos do próprio)

30. Oportuno destacar desse opinativo alguns trechos que comportam os fundamentos jurídicos então elencados para o alcance daquela conclusão, *verbis*:

“7. A Constituição Federal (art. 39, § 1º, I e III, na redação conferida pela Emenda Constitucional n. 19/1998), adotando um critério isonômico, justo e compatível com as diversas carreiras do funcionalismo, enuncia que **a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório** (vantagens pecuniárias, como adicionais e gratificações) **observará, dentre outros parâmetros, a**

¹⁶ O que, inclusive, vem expresso na lei concessiva da GAP (art. 5º da Lei nº 2.983/2002).

¹⁷ Cuidando de consulta formulada pela Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa do DF sobre a continuidade do pagamento da Gratificação de Apoio à Realização de Espetáculos, condicionado à realização de atividades de apoio a eventos culturais em horários diferenciados, finais de semana e feriados, nas situações especificadas na casuística do órgão consulente (durante o gozo de afastamentos/licenças legais, genericamente previstos como efetivo exercício, e em virtude dos efeitos da calamidade pública causada pela epidemia global).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

natureza e as peculiaridades dos cargos dos servidores públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo.

8. O sistema constitucional, pois, a par da disciplina do vencimento-padrão dos cargos públicos ("O vencimento básico é fixado por padrão na tabela de remuneração da carreira", art. 71, Lei Complementar distrital n. 840/2011), cuidou de retribuir de forma adequada o exercício das atribuições peculiares das carreiras, conforme a função administrativa peculiar imputada aos servidores, mediante **acréscimos remuneratórios a título de gratificações e adicionais, consoante as situações pessoais e de trabalho dos agentes do Estado**, no que se incluem o labor em condições mais gravosas ou com carga horária mais penosa ou rigorosa ou com maiores desgastes físicos/psicológicos, ou maiores ônus, seja em caráter permanente (Lei Complementar distrital n. 840/2011, art. 76) ou de **forma transitória** (neste último caso se inserem as gratificações pela execução de certo serviço ou conhecidas como propter laborem).

9. Rafael Rezende explica que, **"enquanto o vencimento-base é representado por montante fixado em lei, as vantagens pecuniárias variam de acordo com as peculiaridades da função exercida por cada servidor e das respectivas circunstâncias fáticas (condições do serviço)."**^[2]¹⁸. No mesmo norte, Marçal Justen Filho ^[3]¹⁹ anota que as gratificações podem decorrer do desempenho da atividade em circunstâncias anômalas. Marinela acrescenta que as vantagens pecuniárias (adicionais e gratificações), que se somam ao vencimento-padrão do cargo público, derivam de condições e horário de trabalho e outras circunstâncias previstas em lei.^[4]²⁰

10. Carvalho Filho pontua que **as gratificações se relacionam com a especificidade da situação fática (que a lei prevê como fundamento da percepção da vantagem pecuniária) de exercício da função.**^[5]²¹" (grifos mantidos)

"[...] 13. O dispositivo do art. 39, § 9º, da Lei Fundamental Brasileira, com efeito, termina abarcando as intituladas gratificações propter laborem, de natureza transitória, não permanentes, pagas em decorrência do exercício funcional de certas atividades peculiares pelo servidor efetivo.

14. Hely Lopes Meirelles pondera que as vantagens pecuniárias correspondem ao desempenho funcional em **condições anormais de serviço** ("propter laborem"), ou vantagens de função ou serviço, de natureza não-permanente, transitórias, "porque se desprendem do vencimento-base "quando cessa a atividade do servidor".

"[...] São gratificações de serviço (propter laborem) [...] Daí por que quando cessa o trabalho, ou quando desaparece o fato ou a

¹⁸ "[2] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017, p. 727."

¹⁹ "[3] JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 840."

²⁰ "[4] MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 14 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020, p. 763."

²¹ "[5] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 801."



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

situação que lhes dá causa, deve cessar o pagamento de tais vantagens.”[1]²²

14.1 Nesse diapasão o entendimento do colendo Superior Tribunal de Justiça (AgRg no RMS 20309/TO): **“Ante o caráter propter laborem da vantagem, cessados os pressupostos que a justificam deverá ser encerrado seu pagamento sem a necessidade prévio procedimento administrativo.”**

15. Edmir Netto de Araújo leciona no mesmo vértice sobre as gratificações propter laborem:

“Certas gratificações, entretanto, são em princípio pagas ao servidor somente enquanto o mesmo está no exercício de certas funções, que podem ser as próprias de cargo ou excedentes em relação às próprias do cargo, não mais acompanhando o patrimônio do servidor quando não mais as desempenha. [...] São gratificações de exercício da função, muitas vezes chamadas de gratificações de serviço [...] pro labore faciendo, por se tratar de vantagens concedidas em razão do trabalho que está sendo feito e, por esse motivo, em princípio não devem ser incorporadas à remuneração [...] quando cessa o trabalho ou desaparece o fato que a fundamenta, deve cessar o pagamento da gratificação.”[6]²³

16. As vantagens propter laborem são atreladas a alguma situação especial temporária, esporádica, eventual ou transitória, ou ao desempenho de ofício especial, ou somente auferida durante o exercício de atividade especial não necessariamente desempenhada por todos os integrantes da carreira.

16.1. No mister de organizar sua Administração Pública, o Estado pode instituir vantagens pecuniárias como mecanismo de pagamento transitório adicional para certos servidores em alguns órgãos administrativos de atendimento à população, por exemplo, como o Na Hora, de sorte que a previsão de gratificações propter laborem funciona como meio de zelar pelo interesse público no funcionamento de certos órgãos, cujos servidores são incentivados a permanecer por certo tempo neles.

16.2. Não se justifica, porém, a incidência de vantagem pessoal para manter permanentemente o pagamento de gratificação “propter laborem”, a qual, em nível conceitual/epistemológico no direito administrativo, não tem caráter senão **tipicamente temporário, não é definitiva**, não se incorpora ao padrão vencimental básico do cargo efetivo do servidor que a aufer.

16.3. É como leciona, a propósito, Diógenes Gasparini:

“O adicional de função, concedido ao servidor quando o exercício do cargo exige conhecimentos especializados ou um regime especial de trabalho é somado ao padrão mas a ele não adere. Sua razão é o trabalho que está sendo feito. Assim, com o desaparecimento do motivo da concessão, cessa o correspondente pagamento.” [1]²⁴

²² “[1] MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 40 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 563-565.”

²³ “[6] ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 386-387.”

²⁴ “[1] GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. Saraiva, 2000, p. 199.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

17. Enquanto certas vantagens pecuniárias acumuladas pelos servidores públicos de carreira específica assumem caráter definitivo, por comporem a remuneração de todos os seus integrantes permanentemente, com a verdadeira natureza jurídica de vencimento básico do próprio cargo efetivo, ainda que com nome de gratificação ou adicional, sem poderem por isso ser mais suprimidas (e, no caso de sua supressão, aí sim incide a figura da vantagem pessoal preservada da situação remuneratória anterior, em nome do princípio constitucional da irredutibilidade), outros acréscimos ao padrão vencimental comum sucedem esporadicamente (adicional de serviço extraordinário, noturno, ou em regime de insalubridade ou periculosidade) ou **transitoriamente**, no último caso **com o pagamento apenas durante o tempo em que vigorar a prestação laboral nas condições especiais previstas na lei** como motivo do pagamento da gratificação propter laborem.

18. A categoria jurídica conhecida das gratificações **propter laborem** (as quais são devidas em razão de **um ofício episódico, transitório**, de fato) não assume natureza vencimental, sendo **pagas apenas a alguns servidores que desempenham certas atividades** (como o trabalho com inflamáveis ou em condições insalubres, ou em zona de fronteira, etc.), cujo efeito, também, é de que **não se incorporam, permanentemente, à remuneração do cargo público, e logo podem ser suprimidas, após cessada a função especial**, na forma já sedimentada na doutrina do direito administrativo.

19. Nesse sentido, pontuou o egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (Acórdão Número: 1158920, Data de Julgamento: 13/03/2019, 8ª Turma Cível, Relator: desembargador DIAULAS COSTA RIBEIRO):

'1. A Gratificação em Atividade de Dedicação Exclusiva em Tempo Integral ao Magistério - TIDEM tem natureza propter laborem e, por isso, é devida apenas em função do efetivo exercício do cargo e em dedicação exclusiva das atividades de regência de classe, conforme dispõe a Lei Distrital nº 356/92. [...]

3. Comprovado que o servidor, concomitantemente e de forma remunerada, lecionou nas redes pública e particular de ensino, os valores pagos a título da gratificação TIDEM devem ser restituídos ao erário, sobretudo porque a acumulação de regência após a opção expressa pela dedicação exclusiva afasta a alegada boa-fé."

20. Em regra, na dogmática do direito administrativo, **cessado o exercício da função laboral específica retribuída pelas gratificações propter laborem, opera-se a perda do direito de acréscimo remuneratório, sem que o servidor possa exigir a persistência do aumento financeiro a seus estipêndios.**

21. É como entende o Superior Tribunal de Justiça^[1]^[25]:

"ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO POR SERVIÇOS EXTRAORDINÁRIOS. NATUREZA 'PRO LABORE FACIENDO' E 'PROPTER LABOREM'. PAGAMENTO DURANTE LICENÇA-PRÊMIO. INEXIGIBILIDADE. RECURSO NÃO PROVIDO.

²⁵ "[1] RMS 14.210/PB, 6ª Turma, Rel. Min. HÉLIO QUAGLIA BARBOSA, DJ de 09/05/2005."



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

- 1. As gratificações de natureza 'pro labore faciendo' e 'propter laborem' são atreladas à consecução de atividades específicas, como são as de periculosidade, de insalubridade, de participação nos resultados e por horas-extras; estas gratificações, por sua natureza, somente são pagas pela Administração àqueles servidores que efetivamente trabalharem sob as condições especiais que ensejaram a sua criação."**
22. Ainda finca o Superior Tribunal de Justiça - STJ (Agravo de Instrumento nº 2008.01.00.046742-0/DF) no mesmo sentido:
- [...]
23. Não existe, grosso modo, direito à manutenção de gratificação propter laborem, podendo ocorrer, por exemplo, que o servidor seja relotado, por exemplo, ou assuma o exercício de cargo em comissão em outro órgão administrativo, ou deixe de trabalhar nos finais de semana, feriados, em horários diferenciados, ou seja redesignado para atividades burocráticas ordinárias, e não mais no apoio à realização de eventos culturais, deixando de desempenhar a atividade na sobredita Secretaria, hipótese em que deixará de auferir a vantagem funcional **não permanente, transitória.**
24. Em caso de remoção de servidor público, por exemplo, que implica a descontinuação do exercício das atividades geradoras do direito de auferir a gratificação propter laborem, julgou o egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (Acórdão Número: 1142854, Data de Julgamento: 10/12/2018, 2ª Câmara Cível, Relatora a desembargadora SANDRA REVES):
- "3. A Gratificação de Incentivo das Ações Básicas de Saúde (GAB) e a Gratificação por Condições Especiais de Trabalho (GCET), instituídas pelas Leis Distritais n. 318/92 e 2.339/99, respectivamente, possuem natureza pro labore faciendo ou propter laborem. Se o ato de remoção implica no não desempenho das atividades na forma descrita nos citados diplomas legais, não faz jus a servidora ao recebimento das aludidas vantagens."**
25. É o vetor jurisprudencial estabelecido na temática.
26. Mutatis mutandis, o STJ seguiu essa diretriz pretoriana no julgamento do REsp 1.258.303-PB, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 12/2/2014.
27. Como enalteceu o colendo Superior Tribunal de Justiça/STJ (AREsp 1646790, Relator o Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data da Publicação 21/02/2020):
- "[...] Essas gratificações têm a natureza "propter laborem", pois se referem ao exercício de atividades que vão além das atribuições do cargo ocupado pelo servidor. Assim, indene de dúvidas que tais parcelas possuem caráter propter laborem, uma vez resultarem do desempenho de atividades especiais, estranhas às atribuições normais do cargo.[...]"**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

28. O juízo foi adotado, ilustre-se, pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal em Precedente (Decisão^[26] 9610/2012):

"O caráter especial da Lei n. 3.862/2006 não autoriza o pagamento de vantagens cujos requisitos de percepção, pela própria natureza das parcelas, estão vinculados a circunstâncias especiais, seja pelo local de trabalho, seja pela natureza da atividade".

31. Anote-se que a PGDF espelhou essa diretriz dogmática da natureza jurídica das gratificações *propter laborem* em diversos precedentes²⁷, inclusive respeitante à ora comentada Gratificação de Atendimento ao Público, cujo parecer exarado no Processo nº 400.001.373/2011 restou assim ementado:

Parecer nº 2.518/2011-PROPEs

"Direito administrativo. A interpretação do disposto na Lei nº 2.983/2002 é de que a Gratificação de Atendimento ao Público – GAP somente é devida aos servidores que se encontram em efetivo exercício junto ao NA HORA, em razão do que os afastamentos para cursos estranhos aos fins do órgão não justificam a continuidade do recebimento da vantagem pecuniária, de natureza propter laborem, além de que o interessado não comprovou nos autos sequer a conclusão do curso, a respectiva carga horária e pertinência temática com as atividades do NA HORA, a inviabilizar o deferimento do pedido deduzido."
(g.n.)

32. É dizer, a supressão do pagamento de gratificação *propter laborem* motivada pelo desaparecimento de seu fato gerador opera-se em razão da própria lei concessiva, e de pleno direito, assim que desaparecida a causa do fomento da vantagem. Registre-se, pois, que a implementação do ato de suspensão do pagamento dispensa, inclusive, a deflagração de procedimento administrativo específico, em consonância com as garantias inerentes à ampla defesa, por não encerrar natureza punitiva ou constitutiva.

33. Oportuno registrar, ademais, que a PGDF foi instada a proferir parecer referencial no sentido de *"estabelecer orientação jurídica uniforme que permita a verificação do atendimento das exigências legais mediante a simples conferência de atos administrativos, dados ou documentos constantes dos autos"* (art. 7º da Portaria PGDF nº 115/2020), em relação às implicações remuneratórias decorrentes da adoção do regime de teletrabalho excepcional e temporário diante da pandemia de COVID-19, especialmente, dentre outros aspectos, sobre a possibilidade de pagamento de gratificações *propter laborem* durante o regime de teletrabalho.

²⁶ Corrigenda: Processo nº 9610/2012 (Decisão nº 6.329/2012).

²⁷ Envolvendo pagamento da Gratificação de Apoio às Atividades Jurídicas (Leis nº 2.715/2001 e nº 4.426/2009) - **Pareceres nº 001/2010-PROPEs**; nº 1.430/2010-PROPEs; e nº 1.201/2011-PROPEs; envolvendo pagamento da Gratificação de Atividade de Ensino Especial – GAEE (Lei nº 4.075/2007) – **Parecer nº 003/2012-PROPEs**; envolvendo pagamento da Gratificação de Atividade em Serviço Social – GASS (Leis nº 3.824/2006 e nº 4.450/2009) - **Parecer n. 05/2013-PROPEs**; e envolvendo pagamento da Gratificação em Políticas Sociais – GPS (Lei nº 5.184/2013) - **Parecer n. 33/2014-PROPEs**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

34. Ao concluir o referido estudo, o ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal Carlos Mário da Silva Velloso Filho emitiu o Parecer Referencial SEI-GDF nº 12/2020-PGCONS/PGDF²⁸, cuja ementa consta lavrada nos seguintes termos:

“PARECER REFERENCIAL. COVID-19. SERVIDOR DISTRITAL. REGIME DE TELETRABALHO. PAGAMENTO DE ADICIONAIS E VANTAGENS E ORIENTAÇÕES DURANTE O PERÍODO.

I – Impõe-se o desconto ou a suspensão dos adicionais de insalubridade e de periculosidade dos servidores em regime de teletrabalho, salvo se for verificado, pela área técnica, que, mesmo nesse regime, as atividades continuam sendo realizadas com habitualidade em “locais insalubres ou em contato permanente com substâncias tóxicas, radioativas ou com risco de vida”, caso em que o respectivo adicional será devido.

II – Em regra, não há falar em pagamento do adicional noturno aos servidores em teletrabalho, dada a sua incompatibilidade. Cumpre, contudo, ressaltar duas hipóteses a essa regra, em que é viável o pagamento do adicional noturno: a primeira, na qual o servidor, apesar de em teletrabalho, deve observar horários específicos e rígidos de trabalho durante o período noturno, e a segunda, que é quando o servidor for instado a cumprir parte da sua jornada presencialmente, em horário noturno. De outra parte, entende-se que o servidor ocupante de cargo comissionado não faz jus ao adicional noturno, dada a sua incompatibilidade com a natureza do cargo, sendo desinfluyente o fato de o servidor estar em teletrabalho.

III – O servidor, de um modo geral, não tem direito ao pagamento de adicional de serviço extraordinário no regime de teletrabalho. Nada obstante, ressalva-se a hipótese de o servidor, apesar de em teletrabalho, ter de observar horários específicos e rígidos de trabalho, que ultrapassem a jornada prevista em lei, caso em que o respectivo adicional poderá ser devido.

IV - É possível o pagamento de gratificações de natureza propter laborem desde que o servidor preencha os requisitos legais, isto é, desempenhe as atividades peculiares tidas por lei como ensejadoras da vantagem. Essa avaliação, contudo, deverá ser feita caso a caso.

V - Tendo em vista a ausência de previsão legal autorizativa, inviável o decote do auxílio-alimentação dos servidores durante o período de teletrabalho.

VI – Em regra, não há falar em recebimento do auxílio-transporte pelos servidores que cumprem integralmente as suas atribuições em regime de teletrabalho, sendo a verba, contudo, devida nos dias em que ocorrer o deslocamento. Do mesmo modo, o desempenho integral das atividades, pelo servidor, em sua residência retira o pressuposto lógico para a

²⁸ Aprovado pela Procuradora-Geral Adjunta do Consultivo, em cuja cota determinou que fosse comunicada da aprovação do opinativo a Subsecretária de Gestão de Pessoas da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, por se tratar de matéria relevante no âmbito da legislação e gestão de pessoal, bem como a Casa Civil do Distrito Federal.



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

concessão de indenização de transporte, que é a realização de despesas com a utilização de meio próprio de locomoção para a execução de serviços externos. Entretanto, caso o servidor tenha de se deslocar para realização de serviços externos, utilizando o seu veículo de transporte, deverá ser feito o pagamento respectivo.

VII - O conjunto normativo ora vigente impede a realização de trabalho presencial por servidores que apresentem sintomas da doença ou pertençam a grupo de risco, a despeito da possibilidade de decréscimo remuneratório decorrente da suspensão de parcelas que não são devidas durante o teletrabalho. (...)” (g.n.)

35. No tocante ao trecho da conclusão supra negritado, o nobre parecerista reportou-se ao Parecer nº 394/2020-PGCONS/PGDF, em que se examinou se deveria ser mantido o pagamento de gratificação considerada de natureza *propter laborem* (Gratificação de Exercício Temporário de Atividade Penitenciária – GETAP), por meio do qual o d. Órgão Jurídico assentou que “a adoção integral do regime do teletrabalho acaba por retirar os servidores do real desempenho das atividades nos locais de lotação indicados pelas normas acima indicadas, inviabilizando, portanto, o direito à percepção da GETAP durante esse período” e que, “por outro lado, os servidores que estão em regime de revezamento entre a atividade presencial e remota, que acabem desempenhando atividades e nos locais indicados nas Leis nº 3.786/2006 e 4.455/2009, fazem jus à vantagem”.

36. Ressalvou o parecerista, no entanto, que “o mero fato de o servidor desempenhar as suas funções em regime de teletrabalho não significa, necessariamente, que as circunstâncias especiais [que ensejam a percepção da vantagem *propter laborem*] cessaram”, podendo ser mantida “durante o teletrabalho a depender do preenchimento, pelo servidor, dos requisitos legais, o que deverá ser avaliado caso a caso”.

37. Outrossim, registre-se que a questão relativa à supressão do pagamento de gratificações de natureza *propter laborem* em razão de temporário afastamento das condições que as justificavam também movimentou, recentemente, as instâncias consultivas do Poder Executivo Federal. Na oportunidade, a Advocacia-Geral da União, por meio do Parecer nº 00038/2020/DECOR/CGU/AGU²⁹, se posicionou no seguinte sentido:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS. REMUNERAÇÃO. ADICIONAIS FUNCIONAIS. COVID-19. SUSPENSÃO DO PAGAMENTO. TRABALHO NA MODALIDADE “HOME OFFICE”.

I - Não padece do vício da ilegalidade o texto do art. 5º da Instrução Normativa nº 28, de 25 de março de 2020, que estabelece que fica

²⁹ Emitido em sede de consulta sobre a legalidade da supressão dos adicionais ocupacionais aos servidores e empregados públicos que estejam em trabalho remoto, nos termos do art. 5º da Instrução Normativa 28, de 25/03/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

vedado o pagamento de adicionais ocupacionais de insalubridade, periculosidade, irradiação ionizante e gratificação por atividades com raios-x ou substâncias radioativas para os servidores e empregados públicos que executam suas atividades remotamente ou que estejam afastados de suas atividades presenciais pela aplicação do disposto na Instrução Normativa nº 19, de 2020.

II - Os adicionais ocupacionais e a gratificação por trabalhos com raios-x ou substâncias radioativas constituem vantagens de natureza transitória propter laborem, devendo ser concedidos enquanto houver exposição ou submissão aos fatos que ensejaram o seu pagamento, devendo esse ser suspenso quando cessar o risco ou se verificar o afastamento do servidor ou empregado público do local de trabalho ou da atividade que deu origem à concessão.

III - As hipóteses de afastamento consideradas como de efetivo exercício que autorizam a continuidade do pagamento dos adicionais funcionais e da gratificação por trabalhos com raios-x ou substâncias radioativas são aquelas expressamente previstas no parágrafo único do art. 4º do Decreto-Lei nº 1.873, de 1981; no art. 4º, alínea b, da Lei nº 1.234/1950; e no art. 2º, II, do Decreto nº 81.384/1978.

IV - O fato do trabalho remoto constituir efetivo exercício, por si só, não enseja o pagamento dos adicionais funcionais e da gratificação por trabalhos com raios-x ou substâncias radioativas por absoluta falta de previsão legal.

V - Pelos princípios de hermenêutica, as exceções legais devem ser interpretadas restritivamente, não se admitindo o afastamento de regras para abarcar situações excepcionais não previstas em lei.” (g.n.)

38. Em linha convergente de entendimento, sobreveio deliberação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em sede de consulta³⁰, externando resposta ao órgão consulente no sentido de que:

“2.1 a gratificação por local de difícil acesso possui natureza propter laborem, ou seja, é decorrente de condições especiais em que se realiza o serviço, sendo, portanto, transitória, condicional e, em regra, não gera direito subjetivo à continuidade de sua percepção, se cessado o fato gerador da vantagem;

2.2 é lícita a supressão momentânea do pagamento da gratificação durante o período de afastamento dos servidores de seus trabalhos, em decorrência de calamidade pública, pelo período em que permanecerem ausentes os motivos que ensejam o pagamento da vantagem

³⁰ **Acórdão – Consulta nº 00010/2020** (Processo TCMGO nº 05443/20) - acerca da possibilidade de interrupção/suspensão do pagamento de gratificação por local de trabalho de difícil acesso aos professores da rede pública municipal que atuam na zona rural, em razão da paralisação das aulas provocadas pela pandemia do vírus COVID-19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

2.3 *não deve ser cessado o pagamento caso a lei municipal preveja a incorporação da gratificação por local de difícil acesso e o servidor tenha preenchido os requisitos legais da incorporação antes da data da publicação da Emenda Constitucional n. 103/19¹ (13/11/2019) que incluiu o § 9º ao art. 39 da CF.” (g.n.)*

- II -

39. Postos os fundamentos jurídicos essenciais em torno da matéria, insta proceder à apreciação dos fatos apontados na representação formulada pela ASSOSEHORA, questionando possível ilegalidade da suspensão administrativa do pagamento da GAP aos servidores que, em razão da pandemia, passaram a exercer suas atividades de atendimento ao cidadão no NA HORA em regime de teletrabalho.

40. Como se sabe, tendo em vista a situação de emergência em saúde pública e pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde, em decorrência do novo coronavírus (COVID-19), ocasionando uma série de restrições ao convívio social, foram editadas inúmeras normas contendo orientações aos órgãos e entidades distritais sobre medidas temporárias necessárias à continuidade do funcionamento da administração local, entre as quais, a instituição do regime de teletrabalho a seus servidores, em caráter excepcional e provisório.

41. Como definido no Decreto distrital nº 39.368, de 04/10/2018, o regime de teletrabalho (trabalho remoto ou *home office*) consiste na “*atividade ou conjunto de atividades específicas realizadas fora das dependências físicas do órgão que não se configurem em trabalho externo, que sejam passíveis de controle, possuam metas, prazos e produtos previamente definidos*” (art. 3º, II). Ou seja, trata-se do trabalho à distância em que o servidor ou empregado não precisa comparecer, diariamente, às dependências físicas do local em que exerce as suas funções, realizando as atividades laborais de forma remota.

42. No que concerne ao vertente caso, a SEJUS, inicialmente, considerando os termos do Decreto distrital nº 40.520, de 14/03/2020³¹, editou a Portaria nº 223, de 16/03/2020, determinando a adoção de medidas temporárias de prevenção ao contágio no âmbito de todas as unidades da Pasta - entre as quais, **as de atendimento ao cidadão – NA HORA** -, sem prejuízo da adequada prestação dos serviços e do funcionamento regular delas, priorizando-se “*o atendimento eletrônico ou por meio telefônico ao público externo, devendo os casos urgentes o atendimento na forma presencial*” (art. 5º).

³¹ Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

43. Em seguida, diante da delegação contida no art. 3º do Decreto distrital nº 40.546, de 20/03/2020³², atribuindo competência aos titulares dos órgãos/entidades para expedição de normas complementares atinentes àquele Decreto, a questão foi disciplinada no âmbito da SEJUS pela Portaria nº 20, de 24/03/2020, nela se estabelecendo a **suspensão dos atendimentos presenciais ao público externo**, bem como as hipóteses em que haveria o regime excepcional de teletrabalho.

44. Diante desse panorama, foi expedido o Despacho SEI-GDF nº 40672885, de 25/05/2020, da lavra do Secretário Executivo da SEJUS, contra o qual se insurge a ASSOSEHORA mediante representação submetida ao descortino desta Casa, postulando, em síntese, a manutenção do pagamento da GAP aos servidores do NA HORA (ora substituídos) durante o período em que se encontram (ou se encontravam) em regime excepcional de teletrabalho.

45. Antes de adentrar no exame de mérito dessa representação, é necessário pontuar, porquanto ressaltado na resposta encaminhada ao Tribunal pela SEJUS, que o citado Decreto nº 40.546/2020 sofreu alteração no tocante aos órgãos e unidades administrativas que estariam excepcionados da aplicação do teletrabalho, listados no § 2º do art. 1º daquele normativo, posto que suas atividades consideram-se essenciais à população. Nesse restrito rol, por força do Decreto nº 40.873, de 08/06/2020, incluiu-se a Subsecretaria de Modernização de Atendimento Imediato ao Cidadão – NA HORA, nos seguintes termos:

“[...] § 2º O disposto no caput não se aplica:

*[...] X - à Subsecretaria de Modernização de Atendimento Imediato ao Cidadão – Na Hora, da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania, onde os serviços devem ser prestados **presencialmente por todos os servidores ou empregados dos órgãos da administração direta e indireta do Distrito Federal**, devendo observar: (Acrescido(a) pelo(a) Decreto 40873 de 08/06/2020)*

a) a entrega de senhas nas unidades do Na Hora ocorrerá de segunda à sexta-feira, no horário de 8h00 às 17h30; (Acrescido(a) pelo(a) Decreto 40873 de 08/06/2020)

b) os horários estabelecidos para o funcionamento de shopping centers e centros comerciais onde as unidades do Na Hora estiverem presentes. (Acrescido(a) pelo(a) Decreto 40873 de 08/06/2020)

§ 3º compete às respectivas chefias dos órgãos e unidades mencionados no § 2º deste artigo expedir as instruções para continuidade do funcionamento dos serviços essenciais à população. [...]” (g.n.)

³² Dispõe sobre o teletrabalho, em caráter excepcional e provisório, para os órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, a partir de 23 de março de 2020, como medida necessária à continuidade do funcionamento da administração pública distrital, em virtude da atual situação de emergência em saúde pública e pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em decorrência do coronavírus (COVID-19), e dá outras providências.



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

46. Nesse cenário, verifica-se que a interrupção dos serviços de atendimento ao cidadão nas unidades administrativas do NA HORA teria ocorrido, em tese, no curto período entre final de março e início de junho do corrente, o que se pode certificar em levantamento realizado no âmbito desta unidade técnica (vide planilha anexa³³), à vista do qual se percebe que o pagamento da GAP, pela SEJUS, voltou a ser realizado a partir da folha de julho/2020, o que pressupõe a retomada de aferição dos critérios de avaliação de desempenho relacionada às atividades de atendimento ao público prestadas no mês anterior.

47. Ademais, como resultado desse mesmo levantamento, pode-se verificar que, à exceção de alguns poucos servidores³⁴, não houve devolução ao erário, de forma generalizada, de valores da GAP percebidos nas folhas de pagamento dos meses anteriores a julho/2020, o que vem corroborar o informado ao Tribunal pela Subsecretaria de Administração Geral, a teor do Despacho – SEJUS/SUAG (SEI/GDF 42391878³⁵), datado de 24/06/2020, esclarecendo que não houve ressarcimento de valores, dada a inocorrência de pagamentos indevidos durante o período de teletrabalho.

48. Logo, considerando que o pagamento da GAP já foi restaurado pela jurisdicionada, limitar-se-á o presente exame à suposta ilegalidade questionada pela entidade representante, cuja pretensão, no momento, em realidade, traduz-se na busca dos valores das parcelas suspensas.

49. Como visto anteriormente, restou assentado que a GAP possui natureza *propter laborem*, não permanente, transitória, devendo ser paga apenas quando do desempenho efetivo das funções administrativas previstas na norma instituidora (Lei nº 2.983/2002).

50. No caso em testilha, o trabalho remoto foi implantado, em caráter excepcional e provisório, como medida necessária à continuidade do funcionamento da administração pública distrital, a fim de conter o avanço da situação de emergência em saúde pública atual e de prevenir que os servidores contraíam/transmitam a doença causada pelo vírus COVID-19.

51. Se assim é, a adoção do regime do teletrabalho durante o breve período em que os serviços prestados nas unidades de atendimento do NA HORA restaram suspensos na modalidade presencial acabou por retirar os servidores do real desempenho das atividades nas condições definidas na lei concessiva, inviabilizando, portanto, o direito à manutenção da percepção da GAP durante esse período.

³³ Sob o e-DOC CA39C24E-e (peça nº 16 destes autos).

³⁴ De matrícula nº 14312735, 0133736X, 14308274, 02453754, 02633906, 02451948, 01652214, 02179148, 02449900, 14307928, 02247739, 00339962, 00318779, 02383365, 1430788X (dentro o universo de **387** servidores elegíveis à percepção da GAP).

³⁵ Visto às fls. 03/06 do e-DOC A329402B-c.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

52. A excepcionalidade da situação fática relatada não tem o condão de afastar a observância ao princípio da legalidade, elemento informativo de todo o agir do Estado inscrito no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, segundo o qual a Administração Pública está vinculada aos parâmetros preestabelecidos em lei, o que a impossibilita de pautar sua atuação à margem do que ali fora previsto.

53. O raciocínio que aqui se impõe é o mesmo adotado pela PGDF no citado Parecer nº 234/2020-PGCONS, segundo o qual o pagamento de vantagem pecuniária *propter laborem* durante o regime de teletrabalho demanda a observância dos requisitos legais de regência, devendo ser “comprovado/considerado possível ainda, se o caso, o labor em condições peculiares, anormais, passíveis de recebimento da gratificação *propter laborem*”.

54. Nesse cenário, uma vez que os eventos (trabalho em condições definidas legalmente) que ensejavam o pagamento da vantagem *propter laborem* em comento deixaram, momentaneamente, de ocorrer presentemente, dada a situação de força maior de suspensão dos atendimentos presenciais ao público externo, importa sentenciar que deixou de haver o precedente fundamento legal e fático, nos trabalhos ordinários anteriores à pandemia, para que a parcela remuneratória fosse auferida pelos servidores lotados nas unidades de atendimento ao cidadão do NA HORA.

55. Acentue-se, inclusive, que descabe, nas situações de força maior, responsabilidade civil objetiva do Estado, uma vez que não existe, na hipótese, nexos causal entre a conduta administrativa e o dano (provocado pela situação pandêmica mundial), haja vista que aquele que efetivamente causa prejuízo a outrem é obrigado a repará-lo³⁶, não quando deixa de existir causa adequada, ou seja, uma condição *sine qua non* necessária do dano, presumidamente causa dele, ao contrário, quando o fato lesivo decorre de circunstâncias extraordinárias.³⁷

56. Assinale-se, noutro giro, que eventual pagamento da gratificação *propter laborem* em comento a servidores em teletrabalho, notadamente quanto à definição de seu valor, dependeria de regulamentação própria na esfera do órgão concedente quanto à metodologia de aferição das peculiaridades do trabalho que rendem ensejo à sua percepção³⁸, na forma prevista na lei

³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 774.

³⁷ MONTEIRO, Washington de Barros; PINTO, Ana Cristina de Barros Monteiro França. **Curso de direito civil**. 42 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 344.

ACQUAVIVA, Marcus Claudio. **Dicionário Jurídico Acquaviva**. 7 ed. São Paulo: Rideel, 2016, p. 462.

³⁸ No que se deveria, a propósito, observar o previsto no art. 10 do Decreto nº 39.368/2018, cujo § 2º estabelece que a produtividade do servidor em regime de teletrabalho deverá ser de, no mínimo, 20% (vinte por cento) superior à estipulada para os servidores que executarem as mesmas atividades nas dependências do órgão/entidade, podendo, excepcionalmente, ser inferior, mediante prévia justificativa e devidamente fundamentada.



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

concessiva, o que não se verificou na espécie; e nem se revelaria factível, a priori, eis que considerado incompatível com o regime do teletrabalho o peculiar labor desempenhado (presencialmente) nas unidades físicas de atendimento do NA HORA (a teor do inciso X do § 2º do art. 1º do Decreto distrital nº 40.546/2020, incluído pelo Decreto nº 40.873/2020).

57. Assim, sob a ótica dos pressupostos legais anteriormente expostos, não prospera o argumento da ASSOSEHORA no sentido de que a GAP deveria ser pretensamente mantida, porque a atuação presencial dos servidores outrora exercentes das atividades previstas na lei concessiva teria sido transmutada para afazeres digitais, ao serem postos, compulsoriamente, em regime de *home office*, menos ainda à míngua de regulamentação precisa e justificada acerca do labor profissional peculiar nessas circunstâncias e sua conformidade com a legislação distrital de regência da parcela pecuniária em referência nos autos.

58. Melhor sorte não colhe o argumento de se manter o pagamento integral da GAP no período em que não houve efetiva prestação de atendimento ao público em face da pandemia e submissão involuntária dos servidores ao teletrabalho, a pretexto de se assemelhar ao que acontece nos períodos de férias, licença maternidade, haja vista que os afastamentos decorrentes desses eventos (entre outros) configuram direitos dos servidores devidamente previstos em lei e/ou na Constituição Federal, ao passo que há omissão na legislação distrital de regência quanto a paralisações decorrentes de calamidades públicas.

59. De igual forma, por último, não subsiste o pedido formulado pela entidade representante, com amparo no princípio da isonomia, no sentido de obter desta e. Corte de Contas provimento destinado a restaurar vantagem salarial sob o fundamento de que outras categorias distritais mantiveram, durante o regime de teletrabalho, a percepção de gratificações de mesma natureza, a despeito de não se encontrarem no efetivo desempenho de suas funções, sob pena de infringência, por analogia, à Súmula Vinculante nº 37, oriunda da antiga Súmula nº 339 do STF, segundo a qual “*não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia*”.

60. Diante das considerações de fato e de direito retro expendidas, em especial, as regras constitucionais e legais que regem a Administração Pública e os princípios elencados no art. 37, *caput*, da CF/88, considera-se lícita a suspensão dos pagamentos da Gratificação de Atendimento ao Público – GAP aos servidores/empregados lotados em unidades de atendimento ao cidadão do NA HORA durante o período em que estiveram desempenhando suas atividades remotamente ou afastados de suas atividades presenciais em razão da pandemia do vírus COVID-19, uma vez:

- a) tratar-se de vantagem de natureza *propter laborem*, atrelada à consecução de atividade específica, e somente deve ser paga



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
SEGUNDA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

àqueles servidores que efetivamente trabalharem sob as condições especiais que ensejaram a sua criação, conforme ampla jurisprudência e doutrina pátrias;

- b) cessado, ainda que momentaneamente (durante o período de submissão ao teletrabalho), o motivo excepcional e transitório justificador de sua concessão (efetivo e peculiar exercício da função de atendimento presencial ao público nas unidades administrativas do NA HORA); e
- c) inexistir regulamentação no tocante à metodologia de aferição das peculiaridades do trabalho que rendem ensejo à sua percepção (e definição de seu valor), quando executado sob o regime excepcional de teletrabalho (o que na hipótese, inclusive, foi considerado incompatível, a teor do inciso X do § 2º do art. 1º do Decreto distrital nº 40.546/2020, incluído pelo Decreto nº 40.873/2020).

61. Por conseguinte, somos por considerar **improcedente** a representação formulada pela ASSOSEHORA, entidade representativa dos servidores e empregados públicos lotados e em exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - NA HORA.

- III -

62. Destarte, forte nas considerações antes aduzidas, entendendo-se abordadas todas as questões suscitadas na representação preambular do feito, sugere-se ao e. Plenário:

- I. ter por atendida a Decisão TCDF nº 3.295/2020;
- II. considerar **improcedente**, no mérito, a representação sob exame;
- III. dar ciência da deliberação que vier a ser proferida no presente feito à Associação dos Servidores e Empregados Públicos do NA HORA – ASSESEHORA e à SEJUS/DF; e
- IV. autorizar o arquivamento do presente feito.

À superior consideração.

Claudio Roberto Pinto Ribeiro
Auditor de Controle Externo
Matrícula nº 417-1