



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- Processo nº:** 00600-00004550/2020-81-e.
- Jurisdicionada:** Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania - SEJUS/DF.
- Assunto:** Representação.
- Ementa:**
- Representação apresentada 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 correspondente ressarcimento ao erário de valores percebidos pelos servidores nos dias em que foram suspensas as atividades presenciais, durante o período de fechamento das unidades do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - NA HORA, em virtude da pandemia do novo coronavírus (peça 1);
 - Decisão nº 3.295/2020: Conhecimento, condicionado à regularização da representação processual. Concessão de prazo para manifestação da jurisdicionada;
 - Juntada dos esclarecimentos ofertados pela SEJUS/DF (peça 13);
 - Regularização da representação processual (peça 10);
 - **Nesta fase:** Exame de mérito da Representação;
 - Corpo Técnico (peça 17): Improcedência da representação. Arquivamento;
 - MPC (peça 20): Pela procedência da Representação e pagamento da gratificação suprimida e descontada dos servidores que comprovadamente exerceram efetivo atendimento ao público. Propõe determinação para que a SEJUS/DF: a) reveja o pagamento das parcelas da Gratificação de Atendimento ao Público aos servidores/empregados lotados nas unidades do NA HORA que efetivamente comprovarem ter desempenhado suas atividades de atendimento ao público em teletrabalho durante o período de 24.03.2020 a 08.06.2020; b) deixe de promover o ressarcimento de valores pagos no período em que os servidores/empregados lotados nas unidades do NA HORA desenvolveram suas atividades de atendimento ao público remotamente em decorrência da decretação da pandemia para enfrentamento do vírus COVID-19;
 - **VOTO** divergente do Corpo Técnico, em harmonia com o *Parquet*, na essência, para considerar procedente, no mérito, a Representação proposta pela Associação dos Servidores e Empregados Públicos do NA HORA – ASSESEHORA,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

alertando à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania - SEJUS/DF que o pagamento da Gratificação de Atendimento ao Público – GAP é devida aos servidores que estão em efetivo exercício no NA HORA e permaneceram executando atendimento ao público em regime de teletrabalho.

RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação apresentada pela Associação dos Servidores e Empregados Públicos do Na Hora - ASSOSEHORA em face de ato da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS/DF que suspendeu o pagamento da Gratificação de Atendimento ao Público - GAP e determinou o correspondente ressarcimento ao erário de valores percebidos pelos servidores nos dias em que foram suspensas as atividades presenciais, durante o período de fechamento das unidades do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - NA HORA, em virtude da pandemia do novo coronavírus (peça 1).

2. Na assentada anterior, o Tribunal prolatou a Decisão nº 3.295/2020, por meio da qual conheceu da Representação, concedendo prazo não só para a Jurisdicionada apresentar os esclarecimentos cabíveis, mas também para a Representante regularizar a representação processual.

3. Em atenção à mencionada decisão, a Jurisdicionada apresentou o Ofício nº 1873/2020-SEJUS/ASSESP (peça 13), bem assim a Representante regularizou a representação processual (peça 10).

4. Nesta assentada, examina-se o mérito da Representação.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

5. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 81/2020 – 2ª DIFIPE (peça 17), manifestou-se nos seguintes termos:

“(…)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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 2.983/02¹ para ser concedida aos

¹ 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).

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 operacionais relativas a implantação e manutenção de todas as unidades do NA HORA, como Diretor, Gerente de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

servidores distritais em exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – NA HORA, nos seguintes termos:

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

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: $VAU = R\$ 480,00 \times 0,6 \times [AAISAAII)/AAIM]$

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;

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.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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]

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.)^[2]

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)

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 perceba³, 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.

² 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.”

³ O que, inclusive, vem expresso na lei concessiva da GAP (art. 5º da Lei nº 2.983/2002).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

29. A corroborar essa compreensão, cita-se conclusão esposada no Parecer Jurídico SEI-GDF nº 234/2020-PGCONS/PGDF⁴, 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 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 vencimentopadrão 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]⁵. No mesmo norte, Marçal Justen Filho [3]⁶ 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

⁴ 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).

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

vencimento padrão do cargo público, derivam de condições e horário de trabalho e outras circunstâncias previstas em lei.[4]⁷

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]⁸ (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 situação que lhes dá causa, deve cessar o pagamento de tais vantagens.”[1]⁹

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]¹⁰

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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 **típicamente temporário, não é definitiva**, não se incorpora ao padrão vencimental básico do cargo efetivo do servidor que a auferir.

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]¹¹

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 Dedicção 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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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 estímulos.***

21. *É como entende o Superior Tribunal de Justiça*^[1]^[12]:

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

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 relatado, 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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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.[...]"

28. O juízo foi adotado, ilustre-se, pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal em Precedente (Decisão¹³ 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 precedentes¹⁴, 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

¹³ Corrigenda: Processo nº 9610/2012 (Decisão nº 6.329/2012).

¹⁴ 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
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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.

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/PGDF¹⁵, 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.

¹⁵ 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
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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 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 negrito, 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/AGU¹⁶, 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

¹⁶ 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
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Normativa nº 28, de 25 de março de 2020, que estabelece que fica 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 consulta¹⁷, 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

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 -

¹⁷ **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
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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 14/03/2020¹⁸, 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).*

43. *Em seguida, diante da delegação contida no art. 3º do Decreto distrital nº 40.546, de 20/03/2020¹⁹, 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.*

¹⁸ Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, e dá outras providências.

¹⁹ 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
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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.)

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 anexa²⁰), 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 servidores²¹, 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 42391878²²), 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

²⁰ Sob o e-DOC CA39C24E-e (peça nº 16 destes autos).

²¹ 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).

²² Visto às fls. 03/06 do e-DOC A329402B-c.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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.

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, nexo 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-lo²³, 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.²⁴

²³ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 774.

²⁴ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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 percepção²⁵, na forma prevista na lei 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:

²⁵ 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
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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

(Grifos constam do original).

6. Ao final de seu exame, o Órgão Instrutivo sugeriu ao e. Plenário os seguintes encaminhamentos:

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."

(Grifos constam do original).

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

7. O MPC, por sua vez, manifestou-se por meio do Parecer nº 989/2020 – G3P (peça 20), da lavra do i. Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, no qual diverge do posicionamento do Corpo Técnico, pelos seguintes motivos:

"(...)

Análise

25. *Impende observar que a Gratificação de Atendimento ao Público – GAP foi instituída pela Lei n.º 2.983/2002 para ser concedida, originalmente aos servidores distritais em exercício no Serviço de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*Atendimento Imediato ao Cidadão – NA HORA, sendo, posteriormente, expressamente estendida a servidores de carreiras próprias que atuam, exclusivamente, em unidades de atendimento ao público*²⁶.

26. A Lei n.º 2.983/2002 assim disciplinou a referida gratificação:

“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.

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.

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).

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.” (Grifei).

27. Verifica-se, portanto, que a percepção da GAP está diretamente condicionada ao **efetivo exercício da função de atendimento ao público** nas unidades do NA HORA, **não havendo previsão legal para o pagamento** da referida vantagem pecuniária aos **servidores/empregados que não estejam efetivamente atendendo ao público.**

28. No caso vertente, observa-se que os agentes lotados nas unidades de atendimento ao cidadão do NA HORA tiveram suspensos os pagamentos da gratificação em comento em razão da **interrupção compulsória do atendimento presencial** como medida de enfrentamento ao vírus COVID-19.

²⁶ Instituto de Defesa do Consumidor do Distrito Federal – PROCON e Secretaria de Estado do Trabalho do Distrito Federal – SETRAB/DF (Leis n.º 4.426/2009 e n.º 4.502/2010, regulamentadas, respectivamente, pelos Decretos n.º 31.650/2010 e n.º 31.847/2010); Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF (Leis n.º 3.192/2003, n.º 3.750/2006 e n.º 5.227/2013, esta última regulamentada pelo Decreto n.º 35.291/2014); e Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF (Lei n.º 5.190/2013).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

29. Não é demais ressaltar que tal interrupção foi determinada pelo Governo do Distrito Federal devido à decretação da situação de pandemia, cujo objetivo principal seria evitar a disseminação do vírus COVID-19, assegurando, assim, a saúde e a proteção da população distrital.

30. Oportuno observar que, quando da edição da Lei n.º 2.983/2002, jamais imaginaríamos estar frente à uma situação de calamidade pública como a vivenciada em todo o mundo, com a adoção de sérias medidas sanitárias – distanciamento social, paralisação total do fluxo de deslocamento (lockdown), fechamento de fronteiras, etc., levando, inclusive, à interrupção dos serviços públicos na modalidade presencial, o que exigiu adaptações na forma como os servidores deveriam desempenhar suas atividades laborais, transmutando-os para uma modalidade de trabalho para a qual não estavam sequer preparados: o teletrabalho ou trabalho remoto ou home office.

31. Cumpre registrar que a reforma trabalhista regulamentou o chamado teletrabalho, introduzindo esta modalidade no texto da nova Consolidação das Leis do Trabalho, por meio da Lei n.º 13.467/2017, que incluiu o art. 75-B no Decreto-Lei n.º 5.452/1943, com a seguinte redação:

“Art. 75-B. Considera-se teletrabalho a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo.”

32. Veja-se que a situação de teletrabalho foi imposta aos servidores e empregados públicos, revelando-se medida excepcional e temporária, tanto que não foi dado a esses profissionais a opção de aceitarem ou não alterações na forma como desempenhavam as suas atribuições, nem tampouco foram amparados com a edição de normativo específico para regular as atividades que passariam a realizar, suas jornadas de trabalho e os direitos funcionais que lhes seriam assegurados enquanto estivessem desempenhando as atividades remotamente.

33. De uma hora para outra, os servidores e empregados públicos se viram obrigados a trespassarem do modelo presencial de trabalho para o remoto, sem que lhes fossem oferecidas as condições mínimas para executarem as suas atividades laborais – computadores, internet, acesso a banco de dados institucionais, pacotes de dados, telefone e outros recursos tecnológicos imprescindíveis para o pleno exercício do atendimento ao público na modalidade on line.

34. Importante reconhecer que o objetivo precípua da criação da Gratificação de Atendimento ao Público – GAP foi **aperfeiçoar a qualidade dos serviços de atendimento ao cidadão** do Distrito Federal, utilizando-se da avaliação de desempenho individual e institucional dos serviços porventura prestados, sendo concedida ao servidor em razão do seu desempenho, revelando, assim, a sua natureza **propter laborem** ou **pro labore faciendo**.

35. Observe-se que as gratificações de natureza **pro labore faciendo** e **propter laborem** têm como substrato a execução de atividades específicas que exorbitam as atividades laborativas ordinárias, sendo pagas pela administração aos servidores que estiverem laborando sob condições especiais, não se incorporando à remuneração, uma vez que necessariamente deve haver uma contraprestação que as legitime.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

36. No caso em apreço, a legislação que regulamenta a percepção da GAP (Portaria SEJUS n.º 64/2017), determina que o valor da vantagem remuneratória criada pela Lei n.º 2.983/2002 será fixado em percentual variável, de acordo com a avaliação de produtividade, de bom desempenho e grau de satisfação dos clientes atendidos nos serviços do NA HORA, estando, portanto, diretamente condicionada à consecução de atividade específica, qual seja, atendimento ao cidadão.

37. Em face da natureza transitória da GAP, vinculada diretamente à consecução da atividade de atendimento ao público imediato no NA HORA, referida gratificação não se incorpora aos vencimentos do servidor efetivo que a perceba, conforme expressamente disposto no art. 5º da Lei n.º 2.983/2002, não podendo, ainda, ser levada em consideração para efeito de cálculo de proventos de aposentadoria nem tampouco deverá gerar direito subjetivo à continuidade de sua percepção quando cessado ou interrompido.

38. No entendimento desta Terceira Procuradoria, verifica-se que, na espécie, em última análise, **não houve a cessação ou interrupção do fato gerador da percepção da GAP**, até porque, mesmo suspensos os atendimentos presenciais nas unidades do NA HORA, **os servidores antes envolvidos nessas atividades não deixaram de atender ao público**, passando, tão somente, a cumprir suas atribuições funcionais de forma remota para evitar solução de continuidade dos serviços prestados, inclusive, com a realização diária de inúmeros atendimentos ao cidadão pelo teletrabalho.

39. Conforme indicado pela ASSOSEHORA (fl. 06 da [Peça n.º 01](#)), a prestação de atendimento ao público permaneceu ativo e, semanalmente, os relatórios das atividades desenvolvidas pelos servidores em exercício no NA HORA foram apresentados aos superiores hierárquicos, possibilitando a avaliação do atendimento em conformidade com os critérios estabelecidos no art. 6º da Portaria SEJUS n.º 64/2007 para concessão da GAP (assiduidade e pontualidade; produtividade; comprometimento; apresentação e relacionamento pessoal).

40. Nesse contexto, **entendo que os servidores que efetivamente comprovarem estar desempenhando suas atividades de atendimento ao público em teletrabalho fazem jus à percepção da GAP**, posto que essa modalidade remota é excepcional, provisória e emergencial, sendo determinada compulsoriamente pelo Governo do Distrito Federal com o objetivo precípuo de assegurar efetividade às medidas de enfrentamento à disseminação do vírus COVID-19.

41. Embora considere plausíveis os argumentos ofertados pela DIFIPE, reitero entendimento no sentido de que **os motivos geradores para concessão da GAP aos servidores e empregados em exercício de atendimento ao cidadão nas unidades do NA HORA não cessaram**, haja vista não terem deixado de desempenhar as suas atividades funcionais, passando a exercer sua atribuições em home office e, comprovadamente, **deram continuidade ao atendimento ao público pelos meios disponíveis à época**, tais como atendimento on line, via mídias sociais ou eletrônicas, permanecendo, portanto, em pleno atendimento ao cidadão que buscava os serviços do NA HORA.

42. No tocante aos posicionamentos jurisprudenciais apresentados pela DIFIPE para fundamentar seu entendimento, entendo que cabem temperamentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

43. Observe-se que, na consulta formulada à PGDF para “(...) 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”, conforme previsto no art. 7º da Portaria PGDF n.º 115/2020, notadamente quanto às implicações remuneratórias decorrentes da adoção do regime de teletrabalho excepcional e temporário experimentado na pandemia de COVID-19 e à possibilidade de pagamento de gratificações **propter laborem** durante o regime de teletrabalho, o Subprocurador-Geral do Distrito Federal Carlos Mário da Silva Velloso Filho emitiu o **Parecer Referencial SEI-GDF n.º 12/2020-PGCONS/PGDF**²⁷, concluindo, dentre outras considerações, que “(...) 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**” (grifei).

44. Tal entendimento se reporta ao **Parecer n.º 394/2020-PGCONS/PGDF**, quando do exame da manutenção do pagamento da Gratificação de Exercício Temporário de Atividade Penitenciária – GETAP, vantagem considerada de natureza **propter laborem**, oportunidade em que a PGDF decidiu 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”, sem embargo de acrescentar 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 n.º 3.786/2006 e 4.455/2009, fazem jus à vantagem**” (grifei).

45. Cumpre registrar que o parecerista emite ressalva no sentido de 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**” (grifei).

46. No caso vertente, entendo amplamente aplicável o entendimento supra indicado. **Os servidores e empregados com exercício no NA HORA não deixaram de desempenhar as atividades que justificaram a concessão da GAP**, qual seja, o atendimento ao público, **sendo lícita**, no sentir ministerial, **a continuidade da percepção da referida gratificação**.

47. Entendimento análogo pode ser extraído da manifestação da Advocacia-Geral da União constante do **Parecer n.º 00038/2020/DECOR/CGU/AGU**, emitido em consulta sobre a legalidade da supressão do pagamento de gratificações de natureza **propter laborem** em razão de teletrabalho temporário no âmbito do Poder Executivo Federal, conforme estabelecido no art. 5º da Instrução Normativa n.º 28, de 25.03.2020, quando se posicionou nos seguintes termos:

²⁷ 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
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

“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 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.” (Grifei).

48.O mesmo se observa no posicionamento emitido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em sede de consulta²⁸, ao decidir 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;

²⁸ **Acórdão – Consulta n.º 00010/2020** (Processo TCMGO n.º 05443/2020) - 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
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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.” (Grifei).

49. Nos casos supra mencionados, verifica-se que a possibilidade de supressão do pagamento de gratificação de natureza **pro labore faciendo** ou **propter laborem** tem por fundamento a cessação do fato gerador da concessão inicial, o que, no entendimento ministerial, repita-se, não resta caracterizado no caso em exame, uma vez que **os servidores do NA HORA não deixaram de exercer as atividades de atendimento ao público**, as quais passaram a ser realizadas, excepcional e temporariamente, de forma remota em razão da decretação da pandemia do COVID-19.

50. Na espécie, verifica-se que a SEJUS/DF, em observância aos termos contidos no Decreto n.º 40.520/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, e dá outras providências, editou a Portaria n.º 223, de 16.03.2020, **determinando a adoção de medidas temporárias de prevenção ao contágio no âmbito de todas as unidades da Pasta**, dentre elas 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).

51. Posteriormente, em face da delegação contida no art. 3º do Decreto n.º 40.546, de 20.03.2020, que 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, atribuindo competência aos titulares dos órgãos/entidades para expedição de normas complementares atinentes àquele Decreto, a SEJUS/DF editou a Portaria n.º 20, de 24.03.2020, disciplinando a questão no âmbito daquela Pasta, **estabelecendo a suspensão dos atendimentos presenciais ao público externo, bem como as hipóteses em que haveria o regime excepcional de teletrabalho**.

52. Neste cenário é que o Secretário Executivo da SEJUS/DF expediu o **Despacho SEI-GDF nº 40672885**, de 25.05.2020, suspendendo o pagamento temporário da GAP e exigindo o ressarcimento dos valores indevidamente pagos aos servidores.

53. Frise-se que o citado Decreto n.º 40.546/2020 sofreu alteração em relação aos órgãos/entidades excepcionados da aplicação do teletrabalho, nos termos do §2º do art. 1º do citado normativo, uma vez que suas atividades eram consideradas essenciais à população.

54. Dentre as unidades desse restrito rol, incluiu-se a Subsecretaria de Modernização de Atendimento Imediato ao Cidadão – NA HORA, acrescido pelo Decreto n.º 40.873, de 08.06.2020, senão vejamos:

“(…) §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**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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. (...)” (Grifei).

55. Portanto, a interrupção dos serviços de atendimento ao cidadão nas unidades do NA HORA se deu em curto período de tempo – de **24.03.2020** (Portaria SEJUS n.º 20/2020) a **08.06.2020** (Decreto n.º 40.873/2020), conforme se comprova na planilha acostada aos autos (Peça nº 16), sendo o pagamento da GAP restabelecido pela SEJUS/DF a partir da folha de julho de 2020, retomando-se a aferição dos critérios de avaliação de desempenho relacionada às atividades de atendimento ao público prestadas no mês anterior.

56. Reitere-se que os normativos que regem a GAP revelam que a gratificação ora questionada possui natureza **propter laborem**, não permanente, transitória, sendo devida apenas quando do exercício efetivo das funções administrativas previstas na Lei n.º 2.983/2002.

57. Assim, **no breve período de teletrabalho implantado compulsoriamente aos servidores/funcionários da SEJUS/DF**, em caráter excepcional e provisório, em resposta às medidas de enfrentamento da pandemia causada pelo vírus COVID-19, quando restaram suspensos os atendimentos ao público na modalidade presencial, **os servidores envolvidos diretamente nessa atividade passaram ao efetivo desempenho de suas atividades laborais de forma remota, não havendo, em última análise, descontinuidade do atendimento expressamente definido na lei concessiva.**

58. Nesse diapasão, diferentemente do entendimento expendido pela DIFIPE, **entendo subsistente os argumentos da ASSOSEHORA** de que os servidores e empregados do NA HORA colocados compulsoriamente em teletrabalho fazem jus a percepção da Gratificação de Atendimento ao Público – GAP, no período em que os atendimentos públicos presenciais foram transferidos para modalidade remota, uma vez que as atividades laborais geradoras da concessão da referida vantagem pecuniária continuaram a ser efetivamente exercidas, observando-se as previsões contidas na Lei n.º 2.983/2002.

59. Nesse cenário, **entendo ilícita a suspensão do pagamento da GAP**, uma vez que efetivamente não houve a cessação do fato gerador que fundamentou a sua concessão com base no imperativo constante da lei instituidora (Lei n.º 2.983/2002).

Conclusão e sugestões

60. Tendo em conta os fundamentos jurídicos que tratam da matéria, ao contrário do entendimento expendido pela DIFIPE, pugno no sentido de considerar **procedente** a Representação formulada pela ASSOSEHORA, entidade representativa dos servidores e empregados



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

públicos lotados e em exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – NA HORA.

61. O arcabouço legal que sustenta a percepção da GAP é claro ao estabelecer como regra fundamental o **efetivo exercício da função de atendimento presencial ao público** nas unidades do NA HORA, o qual não sofreu solução de continuidade durante o período em que o serviço presencial foi suspenso, haja vista os servidores e empregados envolvidos no atendimento ao cidadão do NA HORA continuarem a desempenhar suas atividades remotamente em razão da pandemia do vírus COVID-19.

62. Diante do exposto, este representante do **Parquet** especializado, lamentando dissentir do posicionamento consignado pela Divisão de Fiscalização de Pessoal – DIFIPE, sugere ao eg. Plenário que:

I. tome conhecimento:

a) do expediente e documentação anexada aos autos pela Associação dos Servidores e Empregados Públicos do NA HORA – ASSOSEHORA (e-DOC C264F78B-c; Peça n.º 10);

b) do **Ofício n.º 1.873/2020-SEJUS/ASSESP**, encaminhado pela Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS/DF, e documentos que o acompanham (e-DOC A329402B-c; Peça n.º 13);

II. considere cumpridas as diligências contidas na **Decisão n.º 3.295/2020** (eDOC 14BF6176-e; Peça n.º 07);

III. considere, no mérito, **procedente** a Representação formulada pela Associação dos Servidores e Empregados Públicos do NA HORA – ASSOSEHORA (e-DOC 4434D8C8-c; Peça n.º 01);

IV. dê ciência da deliberação que vier a ser proferida no presente feito à Associação dos Servidores e Empregados Públicos do NA HORA – ASSOSEHORA e à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS/DF;

V. determine à SEJUS/DF que:

a) reveja o pagamento das parcelas da Gratificação de Atendimento ao Público aos servidores/empregados lotados nas unidades do NA HORA que efetivamente comprovarem ter desempenhado suas atividades de atendimento ao público em teletrabalho durante o período de **24.03.2020 a 08.06.2020**;

b) deixe de promover o ressarcimento de valores pagos no período em que os servidores/empregados lotados nas unidades do NA HORA desenvolveram suas atividades de atendimento ao público remotamente em decorrência da decretação da pandemia para enfrentamento do vírus COVID-19;

VI. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para as providências pertinentes.

(Grifos constam do original).

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

VOTO

8. Tratam os autos de Representação apresentada pela Associação dos Servidores e Empregados Públicos do Na Hora - ASSOSEHORA em face de ato da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS/DF que suspendeu o pagamento da Gratificação de Atendimento ao Público - GAP e determinou o correspondente ressarcimento ao erário de valores percebidos pelos servidores nos dias em que foram suspensas as atividades presenciais, durante o período de fechamento das unidades do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - NA HORA, em virtude da pandemia do novo coronavírus (peça 1).

9. Na assentada anterior, o Tribunal prolatou a Decisão nº 3.295/2020, por meio da qual conheceu da Representação, concedendo prazo não só para a Jurisdicionada apresentar os esclarecimentos cabíveis, mas também para a Representante regularizar a representação processual.

10. Em atenção à Decisão nº 3.295/2020, a Jurisdicionada apresentou esclarecimentos por intermédio do Ofício nº 1.873/2020-SEJUS/ASSESP (peça 13), bem assim a Representante regularizou a representação processual (peça 10).

11. Nesta oportunidade, examina-se o mérito da Representação apresentada pela ASSOSEHORA.

12. De acordo com a inicial, a partir de 21.3.2020, por força da Portaria-SEJUS nº 233/2020, as atividades realizadas nas Unidades de Atendimento do Na Hora, em virtude da pandemia do novo Coronavírus, foram suspensas, tendo a SEJUS/DF comunicado, em 25.5.2020, não só a suspensão do pagamento da Gratificação de Atendimento ao Público - GAP, mas também a necessidade de ressarcimento ao erário de valores pagos relativos a dias em que não houve o efetivo exercício de atendimento público nas unidades do NA HORA.

13. A Representante, em síntese, alega que a suspensão do exercício das atividades presenciais decorre de ato imperativo emanado do Poder Público; que o não pagamento da GAP pela SEJUS/DF gera redução salarial; que as avaliações necessárias à apuração da GAP continuaram sendo realizadas pelos canais da Ouvidoria do DF; que houve imediata adequação dos servidores ao teletrabalho; que inúmeros serviços de atendimento ao cidadão continuaram sendo prestados diariamente pelo trabalho remoto, a exemplo de suporte *on line*, inclusive com a utilização de redes sociais (*Facebook* e *Instagram*); que



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

semanalmente foram apresentados aos superiores hierárquicos relatórios das atividades desenvolvidas pelos servidores em exercício no NA HORA.

14. Ao final, a Representante conclui que não há óbices ao pagamento da GAP, acrescentando que outras carreiras não sofreram redução salarial, razão pela qual requer os pagamentos da GAP suprimidos e descontados desde a origem da suspensão.

15. Em sua manifestação (peça 13), a SEJUS/DF alega falta de previsão legal para pagamento da GAP, com base nos seguintes argumentos:

- exigência de efetivo exercício no serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - NA HORA;
- necessidade de aferição de desempenho do servidor;
- caráter *propter laborem* da GAP, sendo somente devida enquanto se presta serviço/trabalho que lhe dá causa, de forma que não estando o servidor no efetivo exercício da função de atendimento ao público no NA HORA, independentemente do motivo, não faria jus a GAP;
- afronta ao princípio constitucional da legalidade por não haver normativo vigente que autorize a percepção da GAP por servidores em atividade de teletrabalho, nem parecer jurídico que dê suporte a este pagamento;
- o TJDFT proferiu decisão liminar desfavorável ao pleito que agora se repete perante o TCDF (Processo nº 0703880-35.2020.8.07.0018);
- de acordo com o **Parecer nº 3.334/2012 – PGDF**, trata-se de uma gratificação *propter laborem*, ou seja, somente é devida em razão do efetivo exercício da função de atendimento ao público no NA HORA;
- os critérios de avaliação cobrados pela Portaria nº 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- a adaptação dos critérios em razão da suspensão das atividades presenciais em virtude do COVID-19 seria, na verdade, trazer inovação legislativa;

16. Ao realizar seu exame, a Unidade Técnica, por meio da Informação nº 81/2020 - 2ª DIFIPE (peça 17), propõe ao e. Plenário que considere a Representação improcedente pelos seguintes motivos:

- trata-se de vantagem de natureza *propter laborem*, atrelada à consecução de atividade específica, e somente deve ser paga àqueles servidores que efetivamente trabalharem sob as condições especiais que ensejaram a sua criação, conforme ampla jurisprudência e doutrina pátrias;
- 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);
- inexistente 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).

17. Acrescente-se, ademais, que a Instrução faz alusão aos seguintes pareceres da PGDF, entre outras referências jurídicas, para fundamentar seu posicionamento:

- **Parecer nº 234/2020-PGCONS/PGDF:** defende que “... as gratificações de natureza *propter laborem* não assumem caráter 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.”;
- **Parecer nº 2.518/2011-PROPES:** defende que a GAP é devida a servidores que se encontram em efetivo exercício junto ao NA HORA, em razão do que os afastamentos para cursos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

estranhos aos fins do órgão não justificam a continuidade do recebimento da vantagem pecuniária, de natureza *propter laborem*;

- **Parecer nº 12/2020-PGCONS/PGDF**: defende que 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;

18. Instado a se manifestar, o MPC lançou parecer divergente (peça 20), argumentando em síntese que “... **os motivos geradores para concessão da GAP aos servidores e empregados em exercício de atendimento ao cidadão nas unidades do NA HORA não cessaram, haja vista não terem deixado de desempenhar as suas atividades funcionais, passando a exercer suas atribuições em home office e, comprovadamente, deram continuidade ao atendimento ao público pelos meios disponíveis à época, tais como atendimento on line, via mídias sociais ou eletrônicas, permanecendo, portanto, em pleno atendimento ao cidadão que buscava os serviços do NA HORA**” (Grifos constam no original).

19. Ao final, o *Parquet* propõe o seguinte:

I. tome conhecimento:

a) do expediente e documentação anexada aos autos pela Associação dos Servidores e Empregados Públicos do NA HORA – ASSOSEHORA (e-DOC C264F78B-c; Peça n.º 10);

b) do **Ofício n.º 1.873/2020-SEJUS/ASSESP**, encaminhado pela Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS/DF, e documentos que o acompanham (e-DOC A329402B-c; Peça n.º 13);

II. considere cumpridas as diligências contidas na **Decisão n.º 3.295/2020** (eDOC 14BF6176-e; Peça n.º 07);

III. considere, no mérito, **procedente** a Representação formulada pela Associação dos Servidores e Empregados Públicos do NA HORA – ASSOSEHORA (e-DOC 4434D8C8-c; Peça n.º 01);

IV. dê ciência da deliberação que vier a ser proferida no presente feito à Associação dos Servidores e Empregados Públicos do NA HORA – ASSOSEHORA e à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS/DF;

V. determine à SEJUS/DF que:

a) reveja o pagamento das parcelas da Gratificação de Atendimento ao Público aos servidores/empregados lotados nas unidades do NA HORA que efetivamente comprovarem ter desempenhado suas atividades de atendimento ao público em teletrabalho durante o período de **24.03.2020 a 08.06.2020**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

b) deixe de promover o ressarcimento de valores pagos no período em que os servidores/empregados lotados nas unidades do NA HORA desenvolveram suas atividades de atendimento ao público remotamente em decorrência da decretação da pandemia para enfrentamento do vírus COVID-19;

VI. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para as providências pertinentes.

20. Ao compulsar os autos, adianto que **meu posicionamento diverge do Corpo Técnico, estando, na essência, em harmonia com o Parquet, porquanto considero procedente a Representação em exame.**

21. De início, destaco que as atividades presenciais do NA HORA foram suspensas por período inferior a 3 (três) meses: de 21.3.2020 (Decreto nº 40.456/20) a 8.6.2020 (Decreto nº 40.873/2020). Nesse ínterim, os serviços foram prestados em regime de teletrabalho, nos termos da Portaria nº 20, de 24.3.2020, mas a GAP não foi paga nesse período. Somente a partir da folha de julho/2020, com o retorno da prestação dos serviços presenciais, retomou-se o pagamento.

22. Adentrando ao mérito da Representação, observo que a GAP foi instituída pela Lei nº 2.983/2002²⁹, que estabelece um único requisito específico para a sua concessão, que diz respeito ao local de lotação do servidor, qual seja: em **efetivo exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora.**

23. Nesse diapasão, há inúmeros julgados do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT que consideram suficiente para a percepção da GAP apenas a lotação no órgão especificado em lei, não havendo, sequer, a obrigatoriedade legal para que a atuação se dê "exclusivamente" com o atendimento ao público, isto é, enquanto durar a lotação do servidor em unidades de atendimento ao público, o pagamento da GAP decorre da aplicação da legislação de regência.

ADMINISTRATIVO. DEVIDA A IMPLEMENTAÇÃO DA GRATIFICAÇÃO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO - GAP NA FOLHA DE PAGAMENTO

²⁹ Lei nº 2.983/2002:

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. (Legislação correlata - Lei 5227 de 02/12/2013)

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, baseada em critérios voltados para a produtividade e qualidade dos serviços, a ser estabelecida em regulamento próprio.

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

Art. 4º Os servidores que venham a perceber a Gratificação de Atendimento ao Público - GAP ficam submetidos a jornada de trabalho de trinta e seis horas semanais, observando o horário de atendimento do Na Hora.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

DE SERVIDOR COMPROVADAMENTE LOTADO EM UNIDADE DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO DO PROCON/DF. CONCLUSÃO DO CURSO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO. PRÉ-REQUISITO PARA RECEBIMENTO DA GAP. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

I. Ação ajuizada pelo ora recorrido, com vistas à implementação da Gratificação de Atendimento ao Público (GAP) na folha de pagamento, além do pagamento retroativo desde julho/2014 a outubro/2014 e de dezembro/2014 a fevereiro/2019, quando foi lotado na Diretoria de Fiscalização do PROCON/DF.

II. Rejeitada a preliminar de ilegitimidade passiva do Distrito Federal. O Instituto de Defesa do Consumidor do Distrito Federal - IDC/ PROCON, entidade autárquica de administração superior, sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, se encontra vinculado à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania (Decerto n. 38.927/2018, Art. 1º), integrante da Administração Superior do DF, e de onde provêm os recursos para o pagamento dos servidores, razão pela qual detém legitimidade para figurar no polo passivo da ação em que se discute a implementação e pagamento de gratificação. Precedentes das Turmas Recursais do TJDF: 3ª TR, Acórdão 1215864, DJE 21.11.2019; 1ª TR, Acórdão 1148135, DJE 19.2.2019.

*III. Mérito. A. A Gratificação de Atendimento ao Público - GAP, instituída pela Lei Distrital n.º 2.983/2002, originariamente destinada aos servidores em exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora (art. 2º), foi estendida aos servidores lotados nas unidades de atendimento ao público do Instituto de Defesa do Consumidor (Lei Distrital n.º 4.426/2009, Art. 39). B. Por seu turno, a Lei Distrital n.º 4.502/2010, disciplina: Art. 11. Os vencimentos da Carreira Atividades de Defesa do Consumidor são constituídos das seguintes parcelas: [...] II - Gratificação de Atendimento ao Público - GAP, instituída pela Lei n.º 2.983, de 10 de maio de 2002, publicada no DODF n.º 101, de 29 de maio de 2002, estendida ao Instituto de Defesa do Consumidor na forma do art. 39, § 1º, da Lei n.º 4.426, de 18 de novembro de 2009, observada a regulamentação determinada pelo Decreto n.º 31.650, de 6 de maio de 2010, exclusiva para servidores lotados nas unidades de atendimento ao público. C. **No caso, resultou comprovada a lotação do servidor em unidade de atendimento ao público do PROCON/DF** (Diretoria de Fiscalização), o atendimento direto ao consumidor ("controle geral de atendimentos" - IDs. 13937110 - p.1/7) e a participação no Curso de Atendimento ao Público promovido pela Escola de Governo do Distrito Federal - EGOV (art. 7º da Lei Distrital n.º 4.502/2010), a demonstrar o preenchimento dos requisitos à gratificação (GAP). D. **Não prospera a tese do DF (atuação deve se dar "exclusivamente" com o atendimento ao público), à míngua de exigência legal nesse sentido.** E. Ausente afronta à Súmula Vinculante n.º 37 (STF), pois a condenação dos recorrentes ao pagamento da citada gratificação, **enquanto durar a lotação da servidora em unidades de atendimento ao público do PROCON/DF decorre da aplicação da legislação de regência.** Precedentes das Turmas Recursais do TJDF: 1ª TR, Acórdão 1219005, DJe 19.12.2019; 2ª TR, Acórdão 1221935, DJe 28.12.2019; 3ª TR, Acórdão 1196714, DJe 03.09.2019. F. Por fim, a sentença merece pequeno reparo, porquanto a condenação ao pagamento da gratificação deve se limitar ao período posterior à conclusão do Curso de Atendimento ao Público (1º.03.2019 - ID 14080632, pág. 2). IV. Preliminar de ilegitimidade passiva rejeitada. Recurso conhecido e parcialmente provido para limitar a condenação do Distrito Federal, ao*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

pagamento à requerente da Gratificação De Atendimento ao Público - GAP, a partir de 1º.3.2019. Sem custas nem honorários.

(Acórdão 1237442, 07465731120188070016, Relator: FERNANDO ANTONIO TAVERNARD LIMA, Terceira Turma Recursal, data de julgamento: 17/3/2020, publicado no PJe: 10/4/2020. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

(Grifei).

24. A Lei nº 4.426/2009³⁰, por sua vez, não só especificou os valores da GAP, mas também estendeu a gratificação a outros servidores, condicionando o seu pagamento à regulamentação, por meio de decreto, de sua metodologia de concessão e do quantitativo de quotas a serem preenchidas.

25. Nesse sentido, foi editado o Decreto nº 31.650/2010, que, dentre outras regras estabeleceu que se considera lotado em efetivo exercício em unidade de atendimento ao público **não só o servidor que desempenha funções de atendimento presencial, mas também aquele que desempenha funções de atendimento telefônico.**

*Art. 4º Caracterizam-se como **servidores lotados e em efetivo exercício nas unidades de atendimento direto ao público** do PROCON/DF aqueles ocupantes de cargo efetivo dos Quadros de Pessoal do Distrito Federal e aqueles sem vínculo com o Governo Distrital ocupantes de Cargo de Natureza Especial ou em Comissão:*

*I – que **desempenhem funções de atendimento presencial** ao consumidor, responsáveis pelo acolhimento de reclamações e denúncias, bem como pelo esclarecimento de dúvidas, relacionadas à violação dos direitos do consumidor; e,*

*II – que **desempenhem funções de atendimento telefônico**, responsáveis pelo acolhimento de denúncias, bem como pelo esclarecimento de dúvidas, relacionadas à violação dos direitos do consumidor.*

26. No mesmo sentido, a regulamentação contida no Decreto nº 31.847/2010³¹ admite não só o atendimento presencial, mas também o telefônico, não exigindo, por conseguinte, contato presencial com o público.

³⁰ Lei nº 4.426/2009:

Art. 39. A gratificação de que trata o artigo anterior fica estendida aos servidores públicos do Governo do Distrito Federal lotados e em exercício nas unidades de atendimento ao público do Instituto de Defesa do Consumidor do Distrito Federal – PROCON, e das Agências do Trabalhador, da Gerência de Análise e Execução de Crédito e da Gerência de Promoção de Trabalhos Artesanais, todas da Secretaria de Estado de Trabalho.

§ 1º O pagamento da Gratificação de Atendimento ao Público na forma prevista no caput fica condicionada à regulamentação, por meio de decreto, de sua metodologia de concessão e do quantitativo de quotas a serem preenchidas. (Parágrafo regulamentado(a) pelo(a) Decreto 31650 de 06/05/2010) (Parágrafo regulamentado(a) pelo(a) Decreto 31847 de 30/06/2010)

§ 2º A regulamentação a que se refere o parágrafo anterior será editada em até 120 (cento e vinte) dias a contar da data de publicação desta Lei.

³¹ Decreto nº 31.847/2010:

Art. 5º Caracterizam-se como servidores lotados e em efetivo exercício nas unidades de atendimento ao público, da Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal - SETRAB/DF, aqueles ocupantes de Cargo Efetivo dos Quadros de Pessoal do Distrito Federal e aqueles sem vínculo com o Governo Distrital ocupantes de Cargo de Natureza Especial ou em Comissão, que desempenhem funções de atendimento presencial ou telefônico ao cidadão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

27. Nessa esteira, o TJDF tem garantido o pagamento da GAP aos servidores lotados nas unidades de atendimento ao público que realizam atendimento presencial ou telefônico, sendo prescindível o trabalho exclusivo com atendimento público, conforme demonstra o seguinte julgado.

*JUIZADO ESPECIAL. FAZENDA PÚBLICA. GRATIFICAÇÃO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA REJEITADA. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE N. 37, DO STF. 1. Em que pese o PROCON-DF ser uma autarquia em regime especial - de acordo com a Lei Distrital n. 2.668/2001-, possuindo, então, maior autonomia administrativa, financeira e gerencial, a partir de 2007, passou a ser vinculado à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania, integrando a estrutura da administração direta do DF. Preliminar de ilegitimidade passiva rejeitada. 2. A Gratificação de Atendimento ao Público - GAP- foi criada pela Lei Distrital n. 2.983/2002, sendo, a princípio, destinada aos servidores em exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora. Entretanto, a Lei Distrital n. 4.502/2010, estendeu esse benefício ao Instituto de Defesa do Consumidor para servidores lotados nas unidades de atendimento ao público. **A parte recorrida exerce o cargo de Fiscal de Defesa do Consumidor, trabalhando no atendimento ao público, por meio eletrônico ou presencial.** 3. **Destaca-se que a GAP é devida aos servidores lotados nas unidades de atendimento ao público, sendo prescindível o trabalho exclusivo com atendimento ao público**, de acordo com o art. 11 da Lei n. 4.502/2010. 4. É errônea a aplicação da Súmula Vinculante n. 37 do Supremo Tribunal Federal, que trata de aumento de vencimentos pelo Judiciário, uma vez que a verba é resultado da aplicação lei de regência e o benefício foi suprimido impropriamente. 5. O certificado apresentado pela autora atende ao requisito previsto no artigo 7º da do Decreto Distrital n. 31.650/2010. 6. O índice de correção monetária a ser adotado deve ser o IPCA-E. 7. **PRELIMINAR REJEITADA, RECURSO CONHECIDO e NÃO PROVIDO.** Sentença mantida. Sem custas. Condeno a parte recorrente ao pagamento de honorários advocatícios, estes fixados em 10% sobre o valor da condenação, a teor do art. 55 da Lei 9.099/95.*

(Acórdão 1142739, 07277309520188070016, Relator: SONÍRIA ROCHA CAMPOS D'ASSUNÇÃO, Primeira Turma Recursal, data de julgamento: 6/12/2018, publicado no DJE: 14/12/2018. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

(Grifei).

28. Desse modo, não se constitui como requisito para a percepção da GAP a exigência de atendimento presencial, admitindo-se o atendimento por meio de telefone.

29. Nessa esteira, destaco que a SEJUS/DF editou a Portaria nº 223³², de 16.3.2020, priorizando, no artigo 5º, o atendimento eletrônico ou por

Parágrafo Único. O atendimento telefônico ao cidadão deverá ser uma das atividades rotineiras desempenhadas pelos servidores lotados nas unidades de atendimento ao público descrito no caput deste artigo.

³² Portaria nº 223:

Art. 5º Fica priorizado o atendimento eletrônico ou por meio telefônico ao público externo, devendo os casos urgentes o atendimento na forma presencial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

meio telefônico ao público externo, devendo os casos urgentes serem atendimentos na forma presencial.

30. Assim, aos servidores lotados no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora, caberia não só realizar atendimentos presenciais, nos casos de urgência, mas também atendimentos eletrônicos ou por meio telefônico.

31. Logo em seguida, foi editada a Portaria nº 20, de 24.3.2020, estabelecendo que servidores das unidades administrativas da SEJUS/DF, nos termos do artigo 1º do Decreto nº 40.546, de 20 de março de 2020, deverão executar suas atribuições em regime de teletrabalho, devendo repassar relatório diário ou semanal, a critério da chefia imediata.

32. Diante das normas mencionadas, constato que a percepção da GAP decorre de lei, sendo a lotação em unidade de atendimento ao público o único³³ requisito legal exigido, não havendo impedimento que o atendimento seja presencial, eletrônico ou telefônico e, de acordo com a jurisprudência do TJDF, é prescindível que o trabalho seja exclusivamente de atendimento ao público.

33. Desse modo, se a norma não impôs qualquer restrição quanto ao teletrabalho, não cabe ao aplicador do direito fazê-lo por meio de interpretação restritiva, visto que a única exigência legal, insisto, consiste na lotação do servidor em função que realize atendimento ao público. No caso em exame, a lei exige tão somente efetivo exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora.

*DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO - GAP. EXTENSÃO AOS SERVIDORES DO PROCON. 1 - Na forma do art. 46 da Lei 9.099/1995, a ementa serve de acórdão. Recurso próprio, regular e tempestivo. 2 - Preliminar. Ilegitimidade. O Instituto de Defesa do Consumidor, PROCON, tem personalidade jurídica própria, como ente de direito público distinto do Distrito Federal, a quem se acha vinculado. Todavia, os Procuradores do Distrito Federal têm poderes de representação do PROCON, inclusive para prática de atos especiais, de modo que a citação em nome do ente federativo representa mera irregularidade, passiva de correção. Preliminar de ilegitimidade que se afasta, para simplesmente determinar a correção na autuação, passando a constar no polo passivo o PROCON. Precedente no TJDF (Processo: 20080111000303APC, Relator(a): TEÓFILO CAETANO). 3 - Gratificação de Atendimento ao Público - GAP. A Gratificação de Atendimento ao Público - GAP, criada pela Lei Distrital 2.983/2002, foi estendida aos servidores integrantes da carreira Atividades de Defesa do Consumidor, na forma do art. 11, inciso II da Lei Distrital 4.502/2010. **Não há exigência legal para que a gratificação seja paga apenas para***

³³ Com a exceção do curso de atendimento ao público exigido por algumas regulamentações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

servidores que trabalham exclusivamente com atendimento ao público, de forma que a lei deve ser interpretada restritivamente. 4 - *Atendimento ao Público.* No caso presente, é fato incontroverso que a autora exerce a carreira de Analista de Atividades de Defesa do Consumidor, especialidade Direito e Legislação, lotada na Diretoria de Atendimento ao Consumidor. O art. 14, inciso X do Regimento Interno do PROCON/DF, aprovado pelo Decreto Distrital nº 34.662/2013, indica que compete à Diretoria Jurídica atender ao público. Ainda, a declaração de ID. 3403533 - págs. 1 e 2, atesta que a autora atende diretamente ao público por ser uma das características do cargo. Preenchidos os requisitos, tem-se que a autora faz jus ao percebimento da gratificação pleiteada. Precedentes (Acórdão n.921838, 07061588820158070016, Relator: FLÁVIO FERNANDO ALMEIDA DA FONSECA 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF). 5 - *Responsabilidade fiscal.* A Súmula 339 do STF, que veda o aumento de vencimentos de servidores público pelo Poder Judiciário, e o art. 169 da Constituição Federal, que veda a concessão de vantagem sem dotação orçamentária, não impedem a interpretação e a aplicação de lei regularmente aprovada pelo Poder Legislativo. 6 - *Titularidade da obrigação.* O PROCON, autarquia com regime especial, possui autonomia administrativa e financeira, ainda que vinculado à Secretaria de Estado do DF, tem, pois, obrigação própria em relação ao pagamento de salários. Sentença que se mantém pelos próprios fundamentos. Com correção no polo passivo. 7 - *Recurso conhecido, mas não provido.* Sem custas processuais, na forma do Decreto 500/69. Honorários advocatícios no valor de 10% (dez por cento) sobre o valor da condenação, pelo réu-recorrente. 05

(Acórdão 1085217, 07307832120178070016, Relator: AISTON HENRIQUE DE SOUSA, Primeira Turma Recursal, data de julgamento: 22/3/2018, publicado no PJe: 10/4/2018. Pág.: Sem Página Cadastrada.) (Grifei).

34. Outrossim, consta da manifestação da SEJUS/DF (peça 13) menção ao Despacho - SEJUS/UNAG/COORGEP/DIREFIN (39105607), da Coordenação de Gestão de Pessoas, no sentido de não ter identificado expressamente na norma vigente impedimento para pagamento da GAP a servidor em teletrabalho, *in verbis*:

“Importa ressaltar que as avaliações de desempenho que tem como objetivo a aferição para fins remuneratórios da GAP são de responsabilidade dos gestores das Unidades e da Subsecretaria, conforme Decreto nº 34.320, de 26 de abril de 2013, que aprovou o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Justiça, devendo observar os parâmetros estipulados na norma vigente para aferição do desempenho dos servidores subordinados.

Diante do exposto, não identificamos expressamente na norma vigente impedimento para pagamento da GAP para o servidor que estiver em teletrabalho decorrente da excepcionalidade imposta pelo COVID-19, porém devem ser observados os ditames previstos para avaliação no regulamento que trata da verba pecuniária aqui analisada.

Ademais, sem impossibilitar o envio a Assessoria Jurídico-Legislativa para análise e manifestação jurídica adequada, conforme solicitado pela SUBNAHORA, sugerimos ainda que a situação cuidada seja apreciada



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

pela Controladoria de Setorial da SEJUS, caso julguem necessário, a fim de dar mais segurança a medida administrativa que venha a ser tomada quanto a manutenção do pagamento da referida rubrica durante esse período de suspensão de atendimento presencial nas Unidades do NA HORA e da execução das atividades de atendimento por teletrabalho, evitando assim questionamentos futuros das áreas de controle interno e/ou externo”.

(Grifei).

35. Cabe ainda destacar que o servidor em regime de teletrabalho está em efetivo exercício na lotação para a qual foi designado, no caso em tela, no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora, e, por conseguinte, faz jus a percepção da GAP, visto ser esse o único requisito legal exigido.

36. Para corroborar esse entendimento, cabe destacar que a Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, instada a proferir parecer referencial 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, emitiu o Parecer Referencial SEI-GDF nº 12/2020-PGCONS/PGDF³⁴, no sentido de que:

³⁴ 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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

“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”.

37. No tocante à classificação da GAP como *propter laborem*, considero de bom alvitre trazer à lume a clássica lição de Hely Lopes Meirelles no sentido de que gratificações *“são vantagens pecuniárias atribuídas precariamente aos servidores que estão prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações de serviço), ou concedidas como ajuda aos servidores que reúnam as condições pessoais que a lei especifica (gratificações especiais)”*, para mais adiante esclarecer que: *“As gratificações são concedidas em razão das condições excepcionais em que está sendo prestado um serviço comum (propter laborem) ou em face de situações individuais do servidor (propter personam), diversamente dos adicionais, que são atribuídos em face do tempo de serviço (exfacto officii)”*.³⁵

38. Feito esse registro a título de mero esclarecimento, ressalto que comungo do mesmo entendimento de José dos Santos Carvalho Filho de que não há definição precisa nem das gratificações, nem dos adicionais. Tudo é mera questão de nomenclatura, *“... o que vai importar é a verificação, na norma pertinente, do fato que gera o direito à percepção da vantagem”*.^{36 37}

39. No presente caso, repise-se que a Lei nº 2.983/2002 impõe um único requisito específico para a concessão da GAP: **“efetivo exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora”**.

40. Cabe aqui fazer alguns esclarecimentos quanto aos pareceres da PGDF mencionados pela SEJUS/DF e pelo Corpo Técnico, os quais foram utilizados para fundamentar o entendimento desses órgãos, com o objetivo de demonstrar não só a aplicabilidade de tais pareceres ao caso em análise, mas também que o pagamento de gratificação de natureza *propter laborem* a servidor em regime de teletrabalho deve ser examinado caso a caso.

- **Parecer nº 234/2020-PGCONS/PGDF:** O caso examinado nesse parecer é totalmente distinto, não sendo aplicável aos presentes autos, porque a exigência legal exigida no caso do

VIII - Sugere-se, ainda, que este opinativo seja levado ao conhecimento da Casa Civil.

³⁵ HELY LOPES MEIRELLES, Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 39ª ed., 2013, pág. 608.

³⁶ JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, Manual de Direito Administrativo, Gen/Atlas, 30ª ed., 2016, pág. 784.

³⁷ O confuso regime de subsídio remuneratório, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO. Acesso em 7.12.2020. <http://genjuridico.com.br/2016/08/22/o-confuso-regime-de-subsidio-remuneratorio/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

parecer não é de efetivo exercício, mas de realização de atividades de apoio a eventos culturais em circunstâncias especiais, ou seja, exige-se não só a ocorrência de eventos culturais, mas também que a realização ocorra em horários diferenciados, finais de semana e feriados. Ainda, assim, o parecer admite, em tese, a possibilidade de pagamento para servidores em regime de teletrabalho, desde que preenchidos os requisitos que o parecer elenca para aquele caso específico;

- **Parecer nº 2.518/2011-PROPEs:** A GAP somente é devida em caso de efetivo exercício da função de atendimento ao público, não sendo devida em caso de afastamentos para realização de cursos estranhos aos fins do NA HORA. Não se aplica ao caso em exame, visto que o teletrabalho corresponde a efetivo exercício, enquanto o afastamento para realização de cursos estranhos aos fins do NA HORA não é considerado efetivo exercício;
- **Parecer nº 12/2020-PGCONS/PGDF:** Esse parecer aplica-se ao presente caso, visto que defende ser 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. No presente caso, a Lei nº 2.983/2002 impõe um único requisito específico para a concessão da GAP: efetivo exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora;
- **Parecer nº 3.334/2012 – PGDF:** Impossibilidade de percepção da GAP por parte dos servidores em exercício no NA HORA que estejam em gozo de licença prêmio. Não se aplica ao caso em exame, visto que o teletrabalho corresponde a efetivo exercício, enquanto o gozo de licença prêmio não é considerado efetivo exercício.

41. No tocante à ação judicial (MS 0703880-35.2020.8.07.0018 – TJDFT), cabe registrar que o Juiz homologou o pedido de desistência e julgou extinto o feito sem resolução de mérito, nos termos do § 5º do artigo 6º da Lei 12.016/2009 c/c o artigo 485, VIII, do CPC. Em consequência, dado o caráter superficial da análise empreendida em sede de decisão liminar, eventual posicionamento contrário não interfere na análise dos presentes autos, inclusive, em razão da independência das instâncias administrativa e judicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

42. Em relação aos critérios de avaliação cobrados pela Portaria nº 64/2017 – SEJUS, trago à colação excerto da manifestação da Diretora de Gestão das Unidades, por meio do Memorando no 63/2020-SEJUS/SUBNAHORA/COORGOP/DIGEST, contido nas informações prestadas pelo Distrito Federal no mencionado processo judicial (MS 0703880-35.2020.8.07.0018 – TJDFT), *in verbis*:

“(...)

8. Oportuno mencionar que **as avaliações dos serviços prestados pela administração pública, assim como as avaliações dos serviços prestados pelo Na Hora, continuam sendo regularmente efetivados por meio dos canais da Ouvidoria do DF**, onde são prestados diariamente elogios, críticas, sugestões, reclamações e denúncias de membros, servidores e dos serviços públicos, contribuindo então para a qualidade e eficiência dos serviços prestados, **atendendo ainda os critérios estabelecidos na Portaria SEJUS no 64, de 22 de junho de 2017**, vejamos:

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.

Cumprе salientar que mesmo com os atendimentos presenciais suspensos nas Unidades do Na Hora, como medida de adequação necessária à continuidade do funcionamento da administração pública distrital, **imediatamente nos adequamos ao teletrabalho e promovemos, por meio do site do Na Hora e dos órgãos parceiros, dentre outras ferramentas disponíveis, que todas as informações dos órgãos que integram o Na Hora cheguem de forma clara ao cidadão-usuário. Registre-se que temos realizado, diariamente, inúmeros serviços de atendimento ao cidadão, dando a ele suporte de forma online, inclusive com a utilização de redes sociais, como o FACEBOOK e o INSTAGRAM.**

Assim, **todas as atividades da pasta, que é voltada à modernização do atendimento imediato ao cidadão, vêm sendo prestadas regularmente por meio da implementação do teletrabalho**, razão pela qual os servidores em exercício fazem jus à percepção da gratificação pelo desempenho desta modalidade de serviço.

Lembramos que a medida de teletrabalho foi implementada de maneira provisória e emergencial, com o intuito principal de colaborar com as



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*diversas ações do Governo do Distrito Federal para o enfrentamento da disseminação do novo coronavírus (COVID-19). Além disso, **estão em curso tratativas no sentido de ampliar, juntamente com a empresa terceirizada ATP, o regime de teletrabalho nas unidades do Na Hora, objetivando prestar atendimentos e orientações por outras formas remotas**, oportunidade em que o cidadão poderá realizar a avaliação de nossos serviços logo após o atendimento.*

Cabe destacar, que semanalmente apresentamos ao superior hierárquico relatórios das atividades desenvolvidas, onde se pode observar a produtividade e a qualidade do trabalho que está sendo efetivado, dando então condições de atender em sua totalidade os critérios para concessão da GAP estabelecidos no artigo 6º da Portaria SEJUS nº 64/2017, a saber: Assiduidade e Pontualidade, Produtividade, Comprometimento, Apresentação Pessoal, Relacionamento pessoal.

Informamos por fim, que para aumentar a efetivação dos resultados esperados, está sendo prioridade desta Subsecretaria a capacitação dos servidores, de forma a instrumentá-los dos princípios e ferramentas básicas que assegurem a qualidade do atendimento prestado ao cidadão, sendo orientados a realizarem os cursos oferecidos pela Escola de Governo do Distrito Federal - EGOV. Os certificados dos cursos estão sendo anexados junto aos relatórios de atividades desenvolvidas.

9. A Gratificação de Atendimento ao Público, paga mensalmente a cada servidor, poderá chegar até o valor de 600,00 (seiscentos reais), proporcionalmente às avaliações atribuídas, consoante o art. nº 38 da Lei no 4.426, de 18 de novembro de 2009, sendo atualmente concedida a 437 servidores.

10. Diante do exposto, verificamos que não há óbices ao pagamento do benefício, haja vista que inúmeras medidas estão sendo adotadas para atender não só a portaria em tela, mas também para evitar prejuízos ao erário, atendendo dessa forma os princípios Constitucionais e da Administração Pública. Assim, encaminhamos o feito para apreciação, com prioridade por questão alimentar, sugerindo o envio dos autos a Subsecretaria de Administração Geral/SUAG e a Assessoria Jurídico-legislativa (AJL), para que se manifestem acerca da avaliação mensal de desempenho dos servidores no período de teletrabalho para fins de pagamento da GAP.

(Grifei).

43. No mesmo sentido, naqueles autos judiciais, consta o Despacho - SEJUS/UNAG/COORGEP/DIREFIN, da Diretoria de Registro Financeiros, *in verbis*:

“(…)

*Tendo em conta a continuidade dos serviços prestados pelas Unidades do NA HORA e, conseqüentemente, das avaliações de desempenho dos servidores quanto às atividades exercidas, conforme informado pela Diretoria de Gestão das Unidades - DIGEST/COORGOP/SUBNAHORA (39059311), salvo melhor entendimento, **não vislumbramos óbice para manutenção de pagamento da Gratificação de Atendimento ao Público - GAP para aqueles servidores que estão em exercício no NA HORA e permanecem executando atendimento ao público, mesmo que não seja presencial por imposição da excepcionalidade***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

do COVID-19, desde que sejam observados os termos da Portaria SEJUS nº 64, de 22 de junho de 2017, que traz os parâmetros para avaliação do atendimento para fins de recebimento da GAP, que visa manter a efetividade do atendimento e satisfação dos usuários.”. (Grifei).

44. Desse modo, considerando que as avaliações dos serviços prestados pelo Na Hora, continuaram sendo regularmente efetivadas por meio dos canais da Ouvidoria do DF; considerando a realização, diária, de inúmeros serviços de atendimento ao cidadão, com suporte de forma *on-line*, inclusive com a utilização de redes sociais, como o *Facebook* e o *Instagram*; considerando, ainda, que todas as atividades da pasta, que é voltada à modernização do atendimento imediato ao cidadão, foram prestadas regularmente por meio da implementação do teletrabalho; considerando, por fim, a previsão de apresentação semanal ao superior hierárquico de relatórios das atividades desenvolvidas, onde pode ser observada a produtividade e a qualidade do trabalho que está sendo efetivado; no meu entendimento, não há óbice para a manutenção do pagamento da GAP aos servidores que estão em efetivo exercício no NA HORA e permaneceram executando atendimento ao público em regime de teletrabalho.

45. Ante todo o exposto, lamentando divergir do Corpo Técnico, em harmonia, na essência, com o *Parquet*, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I. tenha por cumprida a Decisão nº 3.295/2020;

II. considere procedente, no mérito, a Representação proposta pela Associação dos Servidores e Empregados Públicos do NA HORA – ASSESEHORA, alertando a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania - SEJUS/DF de que o pagamento da Gratificação de Atendimento ao Público – GAP é devida aos servidores que estão em efetivo exercício no NA HORA e permaneceram executando atendimento ao público em regime de teletrabalho;

III. dê ciência desta decisão à Representante, bem como à SEJUS/DF; e

IV. autorize o arquivamento do presente feito.

Sala das Sessões, 3 de fevereiro de 2021.

MÁRCIO MICHEL
Conselheiro-Relator