



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- Processo nº:** 00600-00007838/2021-99-e.
- Jurisdicionado:** Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS.
- Assunto:** Consulta.
- Ementa:**
- Consulta formulada pela SEJUS para esclarecer se os servidores da PCDF, que exercem suas atividades nas unidades do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora, precisam estar à disposição ou cedidos à SEJUS, para receberem a Gratificação de Atendimento ao Público - GAP;
 - **Fase atual:** Admissibilidade e resposta à consulta;
 - Informação nº 56/2021 - DIFIPE2 (peça 7): Pelo conhecimento e resposta, esclarecendo ao consulente que, para receberem a GAP, os servidores da PCDF, que exercem suas atividades nas unidades do Na Hora, não precisam estar à disposição ou cedidos à SEJUS;
 - MPC: Divergente, por entender que a percepção da GAP depende de cessão e efetivo exercício nas unidades do Na Hora (peça 14);
 - **VOTO** convergente para o Corpo Técnico.

RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada pela Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS/DF, acerca do pagamento da Gratificação por Atendimento ao Público - GAP a Policiais Civis do Distrito Federal – PCDF que exercem suas atividades em unidades do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora.

Com efeito, a Consulente apresenta a esta e. Corte de Contas consulta acerca do pagamento da GAP a servidores da PCDF, conforme se vê no questionamento contido no Ofício nº 1.543/2021 - SEJUS/ASSES, *in verbis*:

“Há necessidade de formalização da cessão para a percepção de GAP por servidores da PCDF?”

Nesta fase, examina-se a admissibilidade e o mérito da mencionada consulta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

A Unidade Técnica analisou a matéria na Informação nº 56/2021-DIFIPE2 (peça 7), pugnando pelo seu conhecimento e respondendo o questionamento nela suscitado. Da Instrução, cabe a transcrição do seguinte trecho, *in verbis*:

“(…)

2. - Análise de Mérito

23.A presente consulta busca esclarecer se, para receberem a Gratificação de Atendimento ao Público - GAP, os servidores da Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF que exercem suas atividades nas unidades do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora, precisam estar cedidos para a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS.

24.Segundo se depreende do Parecer Jurídico n.º 171/2021 - PGDF/PGCON, os integrantes das carreiras vinculadas as corporações de segurança pública do Distrito Federal podem perceber a GAP porque, embora essas corporações sejam organizadas e mantidas pela União (que detém a competência para legislar sobre a remuneração dessas carreiras), o Distrito Federal pode instituir gratificações para seus integrantes desde que as gratificações sejam custeadas com recursos do Tesouro Distrital.

25.Ao argumentar que o Distrito Federal pode instituir gratificações para os integrantes das forças de segurança pública, desde que suportadas pelos recursos do Tesouro Distrital, o Subprocurador-Geral da Procuradoria-Geral do Consultivo trouxe à colação, como suporte para seus argumentos, acórdão do Supremo Tribunal Federal, relativo ao julgamento que considerou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 677, movida contra a Lei nº 186/1991, que instituiu a “Gratificação de Representação pelo exercício de função militar, devida aos servidores militares do Distrito Federal lotados no Gabinete Militar do Governador e ViceGovernadoria”, cuja despesa correria à conta do orçamento do Governo do Distrito Federal. Segundo se depreende do entendimento expresso no Acórdão, se as despesas ocorreriam por conta do Tesouro do Distrito Federal, não haveria ofensa à competência da União, porque ao Distrito Federal compete organizar os seus serviços:

EMENTA

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 186, DE 22.11.1991, DO DISTRITO FEDERAL, ART. 3. E PARAGRAFOS. (...). AS DESPESAS DAI RESULTANTES CORRERAO A CONTA DOS RECURSOS ORCAMENTARIOS PROPRIOS DO DISTRITO FEDERAL, CONFORME O ART. 4. DO MESMO DIPLOMA. (...). SE E CERTO QUE, PELO ART. 21, XIV, DA CONSTITUIÇÃO, A UNIÃO COMPETE ORGANIZAR E MANTER A POLICIA MILITAR E O CORPO DE BOMBEIROS MILITARES DO DISTRITO FEDERAL, SENDO FEDERAL A LEI QUE FIXA VENCIMENTOS DESSES SERVIDORES MILITARES, NÃO E MENOS EXATO QUE, COM BASE NO ART. 32 E PAR. 1., DA LEI MAGNA, INCUMBE AO DISTRITO FEDERAL ORGANIZAR SEUS SERVIÇOS, AI COMPREENDIDOS, A EVIDENCIA E NOTADAMENTE, OS REFERENTES AO GABINETE DO GOVERNADOR (...). LEI QUE



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

ASSIM DISPONHA NÃO INVADE A ESFERA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO FEDERAL. (...) A EXEGESE QUE CABE ATRIBUIR-LHES, DIANTE DO DISPOSTO NO ART. 4. DO MESMO DIPLOMA, SEGUNDO O QUAL AS DESPESAS PRO-VENIENTES DA EXECUÇÃO DESSA LEI CORRERÃO A CONTA DO DISTRITO FEDERAL, COMPREENDENDO-SE, TAMBÉM, AS RELATIVAS A INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS DAS GRATIFICAÇÕES NELA PREVISTAS, NÃO HÁ VER CONFLITO DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS COM AS NORMAS CONSTITUCIONAIS TRAZIDAS A CONFRONTO (CONSTITUIÇÃO, ART. 21, XIV, E PAR. 4. DO ART. 32). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE, CASSADA A MEDIDA LIMINAR. (ADI 677, Relator(a): NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1993, DJ 21-05-1993, trânsito em julgado 22/06/93)

26. Citou-se também o Acórdão relativo ao julgamento em que o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Lei distrital nº 1.654/1997, que havia estendido os benefícios da Lei nº 186/1991 aos servidores militares do Distrito Federal que estivessem prestando ou houvessem prestado serviços à Câmara Legislativa do Distrito Federal. Naquele julgamento, o STF entendeu que, como se tratava de gratificação para militares do Distrito Federal, custeadas pelo Tesouro Distrital, não haveria usurpação da competência legislativa da União; mas sim vício de iniciativa, uma vez que caberia ao Governador do Distrito Federal:

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL nº 1.654, DE 16.09.1997. INSTITUIÇÃO DE VANTAGEM A SERVIDORES MILITARES DO DISTRITO FEDERAL A SERVIÇO DA CÂMARA LEGISLATIVA. ART. 21, XIV E 22, XXI DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA CONCERNENTE À POLÍCIA MILITAR DO DF. ART. 61, § 1º, II, a, DA CF. INVASÃO DA INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA PROPOR A ELABORAÇÃO DE LEI QUE VISE À CRIAÇÃO DE FUNÇÃO OU AUMENTO DA REMUNERAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA POR PARTE DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Verifica-se que a vantagem concedida pela Lei impugnada tem por finalidade a retribuição de um serviço local, cuja organização - instituição de função e gratificação aos policiais militares lotados na Câmara Legislativa - cabe ao próprio Distrito Federal. Além disso, o preceito em exame remete claramente sua abrangência ao art. 4º da Lei 186/91, que consigna as despesas decorrentes aos recursos orçamentários do Distrito Federal. Hipótese em que não se configura a invasão de competência legislativa da União. Precedente: ADI nº 677-DF, Rel. Min. Néri da Silveira. Fruto de projeto apresentado por integrante da Câmara Legislativa, violou a Lei nº 1.654 o disposto no art. 61, § 1º, II, a da CF, por usurpação da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para a elaboração de lei que discipline a criação de cargo, função ou emprego público e o aumento da remuneração do servidor público, comando que a Jurisprudência desta Corte entende ser de observância obrigatória para os Estados e Distrito Federal, por encerrar corolário do princípio da independência dos Poderes. Precedentes: ADIns nºs 873, Rel. Min. Maurício Corrêa, 1.064, Rel. Min. Ilmar Galvão e 1.249, Rel. Min.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Maurício Corrêa. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.654, de 16.09.1997, do Distrito Federal. (ADI 2705, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 09/10/2003, DJ 31-10-2003; trânsito em julgado 14/11/2003) (grifei)

27. Como visto, os acórdãos trazidos à colação, deixaram clara a possibilidade de o Distrito Federal instituir gratificações para os integrantes das carreiras vinculadas às corporações de Segurança Pública, se as despesas correrem à conta do Tesouro Distrital.

28. Como disposto no artigo 5º da Lei nº 2.983/2002, a Gratificação de Atendimento ao Público - GAP é custeada pelo Tesouro do Distrito Federal, então, nesse aspecto, não haveria óbice a que integrantes das forças de segurança pública a recebam. Além disso essa não é uma gratificação instituída para integrantes das carreiras vinculadas à Segurança Pública. Quando a GAP for paga a integrantes dessas carreiras, não o será pelo desempenho de atividades relacionadas à Segurança Pública, será pelo atendimento ao público em um local específico: as unidades de atendimento Na Hora.

29. O Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora foi instituído por meio do Decreto nº 22.125/2001, com a finalidade de facilitar o acesso dos cidadãos a diversos serviços públicos, para o que se reuniram representações de diversos órgãos e entidades federais e distritais, em uma só unidade, subordinada à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS. Vejamos:

Art. 1º Fica instituído o Na Hora - Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão, no âmbito do Distrito Federal, que visa reunir, em um único local, representações de órgãos públicos federais e distritais, de forma articulada, para a prestação de serviços públicos aos cidadãos.

(...)

Art. 4º As unidades do Na Hora serão constituídas em regime de condomínio, formado por órgãos da administração direta, fundacional e autárquica, empresas públicas e sociedade de economia mista, órgãos públicos federais e empresas privadas prestadoras de serviços de utilidade pública que aderirem ao Programa.

Parágrafo único. Cada unidade fixa de atendimento terá uma gestão própria, subordinada à SEJUS, a qual, na qualidade de gestora, deverá regulamentar o funcionamento das referidas unidades. (Parágrafo alterado(a) pelo(a) Decreto 40387 de 14/01/2020)

Art. 5º A prestação de serviços pelas unidades de atendimento será efetivada pelos servidores e empregados públicos, distritais e federais, vinculados aos órgãos parceiros que integrarem o programa; pelos empregados das empresas privadas prestadoras de serviços ao NA HORA, bem como pelos servidores integrantes dos quadros da SEJUS, cedidos ou não, conforme os critérios de conveniência e oportunidade dessa Secretaria. (Artigo alterado(a) pelo(a) Decreto 40387 de 14/01/2020)

(...)

Art. 9º Os servidores e empregados públicos, distritais e federais, que estiverem prestando serviços nas unidades de atendimento continuarão vinculados aos seus órgãos de origem para fins de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

vencimentos, benefícios, vantagens, direitos e obrigações. (Artigo alterado(a) pelo(a) Decreto 40387 de 14/01/2020) (grifei)

30. De acordo com os artigos suso transcritos, embora subordinadas à SEJUS, que detém a qualidade de gestora, as unidades do Na Hora se constituem em forma de condomínio, formado pelos entes que aderirem ao Programa, de modo a se assemelharem a uma extensão dos órgãos da administração direta, fundacional e autárquica, empresas públicas e sociedade de economia mista, órgãos públicos federais e empresas privadas prestadoras de serviços de utilidade pública que o compõem.

31. Os servidores ou empregados públicos (distritais ou federais) que prestam serviços nas unidades do Na Hora permanecem vinculados ao empregador de origem, para fins de vencimentos, benefícios, vantagens, direitos e obrigações. Contudo, conforme disposto na parte final do artigo 5º do Decreto nº 22.125/2001, pode haver cessão para os quadros da SEJUS, observados critérios de conveniência e oportunidades daquela Secretaria.

32. Às cessões e às disposições em que figure a administração pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, como cedente ou cessionária, são regidas pelo Decreto nº 39.009/2018. Vejamos:

Art. 1º Este Decreto se aplica às cessões e às disposições em que figure a administração pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal como cedente ou cessionária.

Art. 2º A cessão é o ato autorizativo pelo qual o agente público, sem suspensão ou interrupção do vínculo funcional com a origem, passa a ter exercício em outro órgão.

(...)

§2º A cessão é realizada para a ocupação de cargo em comissão ou de função de confiança em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Art. 3º A disposição é o ato autorizativo pelo qual o agente público, sem suspensão ou interrupção do vínculo funcional, é colocado à disposição para exercício em outro órgão ou entidade, no exercício de atribuições específicas e sem nomeação para cargo em comissão ou função de confiança.

33. Deste modo, observadas as definições constantes do Decreto nº 39.009/2018 (arts 2º - caput e § 2º - e 3º), o agente público, sem interromper ou suspender seu vínculo com o órgão de origem, pode passar a ter exercício em outro órgão ou entidade, mediante cessão ou disposição. Ocorre cessão quando há ocupação de cargo em comissão ou função de confiança. E, disposição, quando o servidor desempenha atividades específicas, sem ocupar cargo em comissão ou função de confiança.

34. Considerando disposições dos Decretos nºs 22.125/2001 (arts. 5º e 9º) e 39.009/2018 (arts 2º - caput e § 2º - e 3º), os servidores que não sejam integrantes originários do quadro da SEJUS e os empregados públicos podem exercer suas atividades no Na Hora sem ter vínculos com a SEJUS ou podem estar a ela cedidos ou à disposição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

35. Aos servidores em efetivo exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora pode ser concedida a Gratificação de Atendimento ao Público - GAP, instituída pela Lei nº 2.983/2002. Vejamos:

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) (Ressalvado(a) pelo(a) Lei 3824 de 21/02/2006)

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. 6º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta de recursos provenientes do Tesouro do Distrito Federal.

36. Em conformidade com os trechos da Lei nº 2.983/2002, acima transcritos, em relação à Gratificação de Atendimento ao Público - GAP, podemos destacar que:

- 1) observado o limite de 185, é devida a servidores públicos que estejam em efetivo exercício nas unidades do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora;
- 2) o seu recebimento pode ocorrer de forma conjunta com a remuneração de cargo em comissão;
- 3) as despesas dela decorrentes serão pagas com recursos do Tesouro do Distrito Federal.

37. De acordo com o disposto na LC distrital 840/2011, artigo 2º e 3º, servidor público é a pessoa legalmente investida em cargo público, o qual pode ser de provimento em caráter efetivo ou em comissão. Deste modo, se a GAP é destinada a servidores públicos; em decorrência das definições de servidor público e de cargo público, essa gratificação não será concedida a militares e nem a empregados públicos. Além disso, a GAP foi instituída por uma lei do Distrito Federal, que não tem o condão de atribuir gratificação a servidores de outros entes da federação.

38. Sendo assim, respeitado o limite estabelecido no art. 2º da Lei nº 2.983/2002, a GAP será atribuída a servidores públicos do Distrito Federal (com provimento efetivo ou em comissão) em exercício no Na Hora. Portanto, para que militares, empregados públicos e servidores públicos de outros entes da federação que estejam em exercício no Na Hora, façam jus à GAP precisam estar cedidos à SEJUS (Processo TCDF nº 23.435/2012, Decisões nºs 2489/16, item IV.6; 1.088/2018, item IV.c; e 507/2019, item III).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

39. *Especificamente quanto aos servidores da Polícia Civil do Distrito Federal, destaca-se que embora tenha sido criada por meio de legislação federal, a Carreira Policial Civil do Distrito Federal integra o Quadro de Pessoal do Distrito Federal, como se vê no artigo 1º do Decreto-Lei nº 2.266/1985, que (Dispõe sobre a criação da Carreira Policial Civil do Distrito Federal e seus cargos, fixa os valores de seus vencimentos e dá outras providências):*

“Art 1º Fica criada, no Quadro de Pessoal do Distrito Federal, a Carreira Policial Civil, composta de cargos de Delegado de Polícia, Médico-Legista, Perito Criminal, escrivão de Polícia, Agente de Polícia, Datiloscopista Policial e Agente Penitenciário, conforme o Anexo I deste Decreto-lei com os encargos previstos em legislação específica.”¹

40. *Nesse mesmo sentido, de que a PCDF integra o Quadro Administrativo do Distrito Federal, decidiu esta Corte de Contas ao prolatar a Decisão nº 5002/2005 (item II), adotada no Processo nº 437/2003:*

O Tribunal (...) decidiu: (...); II. reafirmar o entendimento de que a Polícia Militar do DF, a Polícia Civil do DF e o Corpo de Bombeiros Militar do DF integram a estrutura administrativa do Governo do DF, cabendo ao TCDF julgar suas Tomadas de Contas Anuais, nos termos do inciso II do artigo 71 c/c os artigos 42-caput, 144- § 6º e 32- § 4º, todos da Constituição Federal;

41. *A Carreira Policial Civil do Distrito Federal tem então uma situação especial, embora integre a estrutura administrativa do Distrito Federal é regida por legislação federal. Assim já decidiu o Supremo Tribunal Federal (em 06/12/2018) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3666/DF, cujo Acórdão publicado em 18/12/2018, transitou em julgado em 12/02/2019. Vejamos:*

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS Nº 2.835/2001; 3.100/2002; E 3.656/2005, TODAS DO DISTRITO FEDERAL, QUE INSTITUEM NOVOS DIREITOS, DEVERES E CRIAM ÓRGÃOS E CARGOS EM COMISSÃO, NO ÂMBITO DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 21, XIV, E 24, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS. ART. 27 DA LEI Nº 9.868/99. EFICÁCIA DIFERIDA POR 24 MESES. PRECEDENTES.

1. As Leis nº 2.835/2001; nº 3.100/2002; e nº 3.656/2005, todas do Distrito Federal, ao promoveram a reestruturação da Polícia Civil/DF, instituíram, extinguíram e transformaram órgãos internos, bem como criaram novos cargos comissionados, dentre outras alterações substanciais. Versaram, assim, sobre a estrutura administrativa do Polícia Civil/DF e o regime jurídico dos respectivos servidores, em afronta direta ao disposto no art. 21, XIV, da Constituição Federal, que fixa a competência da União para manter e organizar a Polícia Civil do Distrito Federal.

(...)

¹ Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2266.htm



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

3. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a União possui competência exclusiva para organizar e manter a Polícia Civil do Distrito Federal. Neste sentido: ADI 2.881, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 2.102 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI 3.791, Rel. Min. Ayres Britto.

4. As leis distritais impugnadas, ao criarem cargos em comissão e novos órgãos, também instituíram novas obrigações pecuniárias a serem suportadas pela União. É vedado ao Distrito Federal, todavia, valer-se de leis distritais para instituir encargos financeiros a serem arcados pela União, fato que reforça a tese de não haver mera fruição de competência concorrente reconhecida ao Distrito Federal, e referenda a própria inconstitucionalidade dos atos impugnados. Nesse sentido: RE 241.494, Redator do acórdão Min. Maurício Corrêa.

42.No Processo nº 17.929/2005, que teve origem em Representação do Ministério Público junto à Corte, o qual requereu a realização de estudos com a finalidade de definir o regime jurídico a que estão submetidos os policiais civis do Distrito Federal, por meio do item I, da Decisão nº 6868/2006, esta Corte decidiu que a eles se aplica o Regime Jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal, instituído pela Lei nº 4.878/1965² e, subsidiariamente, o Regime Jurídico dos Servidores da União, instituído pela Lei nº 8.112/1990³(ambas com as modificações promovidas pelo Governo Federal): Vejamos:

“O Tribunal (...) decidiu: I - aplicar aos servidores ocupantes de cargos das Carreiras de Delegado de Polícia e Polícia Civil do Distrito Federal o Regime Jurídico disciplinado pela Lei nº 4.878, de 03 de dezembro de 1965, e, subsidiariamente, o Regime Jurídico estabelecido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ambas com as modificações ocorridas na área federal;”

43.No mesmo sentido, esta Corte de Contas, no item II, da Decisão nº 2581/2005, adotada no Processo nº 2454/2004, decidiu que aos Policiais Civis do Distrito Federal aplica-se a legislação federal. Vejamos:

Decisão nº 2581/2005

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - conhecer da consulta formulada pela Polícia Civil do Distrito Federal, por satisfazer os requisitos legais e regulamentares à sua admissão, consoante o disposto no art. 194 da Resolução-TCDF nº 38/90; II - responder à jurisdicionada ser possível aos servidores que ingressaram nas carreiras da Polícia Civil do Distrito Federal, na vigência da Lei nº 3.313/57, computarem proporcionalmente o tempo de exercício em atividade estritamente policial, à razão de 1,2 por dia trabalhado, ou 20% por ano trabalhado, até o advento da Lei nº 51/85, uma vez que aos policiais civis do Distrito Federal aplica-se a legislação federal e, por consequência, os critérios interpretativos adotados naquela esfera de Governo; III - autorizar o arquivamento dos autos. (...). (grifei)

² Lei federal nº 4.878/1965 - Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as peculiaridades do regime jurídico dos funcionários públicos civis da União e do Distrito Federal, ocupantes de cargos de atividade policial.

³ Art. 1º Esta Lei institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

44. Em assim sendo, conforme disposto no artigo 1º do Decreto-Lei nº 2.266/1985, no acórdão do STF prolatado no julgamento da ADI nº 3666-DF e nas Decisões TCDF nºs 5002/2005 (item II), 2581/2005 (item II) e 6868/2006 (item I), os policiais civis do Distrito Federal têm situação bem específica: são servidores do quadro administrativo do Distrito Federal, mas suas carreiras e remunerações são regidas por leis federais.

45. Consequentemente, se entendermos que a Gratificação de Atendimento ao Público - GAP, paga aos servidores do Distrito Federal em exercício nas unidades de atendimento Na Hora, destina-se aos servidores do Distrito Federal regidos pela LC distrital no 840/2011, para que os integrantes da PCDF façam jus a essa gratificação, deverão estar cedidos ou à disposição da SEJUS. No entanto, se entendermos que a mesma Gratificação pode ser atribuída a todos os servidores do Distrito Federal, inclusive àqueles regidos por leis federais, então, para fazer jus a ela, os integrantes da PCDF não precisam estar cedidos ou à disposição da SEJUS.

46. Conforme disposto no artigo 9º da Lei nº 22.125/2001, os servidores e empregados públicos, em atividades nas unidades de atendimento do Na Hora continuam vinculados aos seus órgãos de origem para fins de vencimentos, benefícios, vantagens, direitos e obrigações, ou seja, atuam como se estivessem em uma extensão do órgão de origem. Assim, para o exercício no Na Hora, não há necessidade de cessão ou disposição. Essa necessidade surge, em alguns casos, para que possa ocorrer o recebimento da Gratificação de Atendimento ao Público - GAP, pois essa gratificação se destina a servidores públicos (strictu sensu) do Distrito Federal - em cargos de provimento efetivos ou em comissão.

47. Sendo assim, os integrantes da PCDF podem ter exercício nas unidades do Na Hora sem que seja preciso estarem cedidos ou à disposição da SEJUS. E, para efeitos de atribuição da GAP, também não precisam estar cedidos ou à disposição da SEJUS, uma vez que, embora suas carreiras sejam regidas por leis federais, os policiais civis do Distrito Federal integram o quadro de servidores do Distrito Federal, conforme disposto no artigo 1º do Decreto-Lei nº 2.266/1985. De modo que, quando em exercício no Na Hora, cumprem os requisitos para o recebimento da GAP.

48. Portanto, para receberem a Gratificação de Atendimento ao Público - GAP, os servidores da Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF que exercem suas atividades nas unidades do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora, não precisam estar à disposição ou cedidos para a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS.

3. - Sugestões

49. Por todo o exposto sugere-se ao Tribunal que:

1) excepcionalmente, conhecer da consulta formulada pelo Secretário Executivo da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

2) responder ao consulente que, para receberem a Gratificação de Atendimento ao Público - GAP, os servidores da Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF que exercem suas atividades nas unidades do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora, não precisam estar à disposição ou cedidos para a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS (artigo 1º do Decreto-Lei nº 2.266/1985; art. 2º da Lei nº 2.983/2002; artigos 5º e 9º da Lei nº 22.125/2001; Decisão nº 5002/2005 (item II), adotada no Processo nº 437/2003);

3) dar conhecimento ao órgão jurisdicionado da decisão que vier a ser adotada;

4) autorizar o arquivamento do feito.

(Grifos constam no original).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, manifestou-se por meio do Parecer nº 816/2021–G3P/CF (peça 17), divergindo do Corpo Técnico, por entender que a GAP depende de cessão e efetivo exercício nas unidades do Na Hora, conforme demonstra o seguinte trecho do mencionado parecer.

“(…)

47.Nessa toada, faz-se interessante a digressão sobre a Gratificação de Atendimento ao Público – GAP, desde sua instituição até a extensão a diversas carreiras do quadro de servidores do Governo do Distrito Federal.

48.Instituída pela **Lei nº 2.983/2002**, a GAP teve por objetivo remunerar os servidores em exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – **NA HORA**, sendo limitada em 185 quotas, e configurava remuneração⁴ variável, aferida com base na apuração de desempenho, a ser estabelecida em regulamento próprio.

49.Em 2003, a **Lei nº 3.192⁵** ampliou a GAP aos servidores **requisitados** para desempenho de suas atividades, **exclusivamente**, no atendimento direto ao público, limitada a 100 quotas: “Art. 16. Os servidores integrantes de carreiras de outros órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, **que venham a ser requisitados para desempenho de suas atividades, exclusivamente, no atendimento direto ao público farão jus à Gratificação de Atendimento ao Público** instituída pela Lei nº 2.983, de 10 de maio de 2002. (Legislação correlata - Lei 5227 de 02/12/2013)”

50.Na sequência, a **Lei nº 3.351/2004** institui e alterou gratificações, cabendo comentar a instituição da Gratificação de Atividade de Gestão Administrativa – GAO, concedida aos servidores ocupantes de cargo efetivo em exercício na então Secretaria de Estado de Gestão Administrativa, mediante aferição do desempenho vinculado a metas institucionais, **vedando a acumulação com a GAP**:

⁴ No valor de R\$ 430,00 (quatrocentos e trinta reais), observado o limite máximo de 185 servidores a receberem a gratificação (art. 2º). Conforme o art. 3º, a GAP é devida mensalmente, sendo a remuneração variável entre 10% e 100% do valor fixado no art. 2º, “de acordo com a aferição de desempenho, bancada em critérios voltados para a produtividade e qualidade dos serviços, a ser estabelecida em regulamento próprio”.

⁵ Regulamentada pelo Decreto nº 25.353/2004.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*“Art. 15. Fica instituída a **Gratificação de Atividade de Gestão Administrativa - GAO** - a ser concedida aos servidores ocupantes de cargo efetivo em exercício na Secretaria de Estado de Gestão Administrativa, mediante aferição do desempenho vinculado a metas institucionais, na forma a ser definida pela Secretaria.*

(...)

*§ 3º E vedada a percepção cumulativa da gratificação de que trata o caput com a **Gratificação de Atendimento ao Público - GAP** -, instituída pela Lei nº 2.983, de 10 de maio de 2002.”*
(destaquei)

51.No mesmo ano, a **Lei 3.390/2004** aumentou a quantidade de quotas para servidores em exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – Na Hora:

*“Art. 2º A Gratificação de Atendimento ao Público - GAP, instituída nos termos da Lei nº 2.983, de 10 de maio de 2002, **fica acrescida em 1.200** (hum mil e duzentas) cotas.”*

52.A **Lei 4.426/2009** estendeu o recebimento da GAP aos servidores públicos do Governo do Distrito Federal lotados no Instituto de Defesa do Consumidor do Distrito Federal – PROCON, e a unidades da Secretaria de Estado de Trabalho, sem limites de cotas:

*Art. 38. A Gratificação de Atendimento ao Público – GAP, instituída na forma do art. 2º da Lei nº 2.983, de 10 de maio de 2002, **passa a ser devida nos valores a seguir especificados:***

I – R\$ 500,00 (quinhentos reais) a partir de 1º de outubro de 2009;

*II – R\$ 600,00 (seiscentos reais) a partir de 1º de agosto de 2010.*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 regulamentação⁶, por meio de decreto, de sua metodologia de concessão e do quantitativo de quotas a serem preenchidas.

53.Já em 2010, a **Lei nº 4.502/2010** criou a Carreira Atividades de Defesa do Consumidor do Distrito Federal no Quadro de Pessoal do Instituto de Defesa do Consumidor – IDC-PROCON/DF, estendendo à carreira o pagamento da GAP:

⁶ Decreto nº 31.847 de 30/06/2010: Regulamenta o artigo 39, parágrafo 1º, da Lei nº 4.426/2009, relativo ao pagamento da GAP aos servidores públicos do DF lotados e em exercício nas Unidades de Atendimento ao Público, da Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal - SETRAB/DF. Referido regulamento foi recentemente alterado pelo Decreto 41641 de 23/12/2020, entre outros, fez constar expressamente a compatibilidade da GAP com os cargos comissionados e outras gratificações devidas aos servidores efetivos que exerçam atividade de atendimento ao público.

Decreto 31650 de 06/05/2010: Regulamenta o mesmo dispositivo em relação ao pagamento da GAP aos servidores públicos do DF lotados e em exercício nas Unidades de Atendimento ao Público do PROCON/DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

“Art. 11. Os vencimentos da Carreira Atividades de Defesa do Consumidor são constituídos das seguintes parcelas:

I – vencimento básico, constante da Tabela de Escalonamento Vertical estabelecida no Anexo II, observada a proporcionalidade para as especialidades amparadas por lei para cumprimento de jornada de trabalho inferior a 40 (quarenta) horas;

*II – **Gratificação de Atendimento ao Público – GAP**, instituída pela Lei nº 2.983, de 10 de maio de 2002, publicada no DODF nº 101, de 29 de maio de 2002, **estendida ao Instituto de Defesa do Consumidor na forma do art. 39, § 1º, da Lei nº 4.426**, de 18 de novembro de 2009, observada a **regulamentação** determinada pelo **Decreto nº 31.650**, de 6 de maio de 2010, exclusiva para servidores lotados nas unidades de atendimento ao público.” (destaques nossos)*

54. Ainda em 2010, foi editada a **Lei nº 4.470/2010** que reajustou as tabelas de vencimento das carreiras que menciona, e que pretendeu garantir o pagamento da GAP aos servidores **em gozo de licença prêmio**. O artigo foi declarado inconstitucional, por vício formal⁷:

~~“Art. 43. Fica assegurada ao servidor lotado e em exercício nas unidades de Na Hora, durante o período de gozo de licença-prêmio, a percepção do valor da Gratificação de Atendimento ao Público – GAP, de que trata a Lei nº 2.983, de 10 de maio de 2002, com as alterações posteriores. (Artigo vetado pelo Governador, mas mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal)–(Artigo declarado(a) inconstitucional pelo(a) ADI 197645 de 30/11/2010)”~~

55. Depois, em 2013, a **Lei nº 5.190/2013**, que **dispõe sobre a carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, estendeu a GAP à carreira**, sendo os dispositivos, também, declarados inconstitucionais⁸ e dá outras providências.

~~Art. 33. A Gratificação de Atendimento ao Público – GAP, instituída na forma do art. 2º da Lei nº 2.983, de 10 de maio de 2002, com valor estabelecido no art. 38, II, da Lei nº 4.426, de 2009, fica estendida aos servidores públicos do Governo do Distrito Federal lotados e em atividade de atendimento ao público da Secretaria de Estado de Fazenda. (Artigo declarado(a) inconstitucional pelo(a) ADI 295333 de 10/12/2013)~~

~~§ 1º O pagamento da GAP, na forma prevista no caput, fica condicionado à regulamentação, por meio de decreto, de sua metodologia de concessão e de seu quantitativo de quotas a serem preenchidas. (Parágrafo declarado(a) inconstitucional pelo(a) ADI 295333 de 10/12/2013)~~

⁷ Acórdão 524962: “...seja em razão do aumento de despesas decorrente da extensão de benefícios, seja pela falta de pertinência temática à proposição original, ou ainda pela invasão à iniciativa de leis de competência privativa do Governador.”.

⁸ ADI nº 2013.00.2.029533-3, contra os artigos 31, 32, 33 e 34 da Lei nº 5.190/2013 (transitou em julgado 05/10/2015): AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA ADITIVA LANÇADA EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO FORMAL DETECTADO - ARTIGOS 31, 32, 33 E 34 DA LEI 5.091/2013 - TRANSPOSIÇÃO FUNCIONAL DE SERVIDORES - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. Demonstrado que a modificação trazida ao projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo trata de matéria afeta ao regime jurídico dos servidores públicos, hipótese em que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo e, considerando que a emenda aditiva de iniciativa parlamentar implica em aumento de despesas e risco de pagamento indevido, tem-se como presente vício formal a macular os dispositivos impugnados. Se os arts. 31, 32, 33 e 34, da Lei nº 5.190/2013 promovem transposição funcional de servidores de uma carreira para outra, sem prévia aprovação em concurso público,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

~~§ 2º A regulamentação a que se refere o § 1º deve ser editada em até noventa dias a contar da data de publicação desta Lei. (Parágrafo declarado(a) inconstitucional pelo(a) ADI 295333 de 10/12/2013)~~

~~Art. 34. Enquanto não regulamentado o disposto no art. 33, os servidores públicos do Governo do Distrito Federal lotados e em atividade de atendimento ao público nas Agências de Atendimento ao Contribuinte e na Corregedoria Fazendária – COFAZ, a partir da publicação desta Lei, fazem jus à GAP integral. (Artigo declarado(a) inconstitucional pelo(a) ADI 295333 de 10/12/2013)~~

56. Já a Lei nº 5.212/2013¹⁹ proibiu a cumulatividade da percepção da GAP e da Gratificação de Gestão Fazendária – GGF, criada pela Lei nº 4.958/2012, observado o princípio da anterioridade da lei:

Art. 8º A GGF não pode ser percebida cumulativamente com a Gratificação de Atendimento ao Público – GAP, instituída pelo art. 2º da Lei nº 2.983, de 10 de maio de 2002.

Parágrafo único. **Excepcionalmente**, os servidores da carreira de Gestão Fazendária, mesmo aqueles que façam opção de retorno para a carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental, que estejam **lotados e em exercício nas unidades do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – Na Hora, na data de publicação desta Lei**, declara-se a inconstitucionalidade material desses artigos, nos termos do enunciado 685 da sumulado Supremo Tribunal Federal. (Acórdão n.860118, 20130020295333ADI, Relator: ROMÃO C. OLIVEIRA CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 24/03/2015, Publicado no DJE: 15/04/2015. Pág.: 51). ¹⁹ Reestrutura a tabela de vencimentos da carreira Gestão Fazendária do Distrito Federal e dá outras providências. **continuam percebendo a GGF e a GAP**, enquanto perdurar a condição que deu causa à sua percepção.

57. Nova carreira passou a receber a GAP, a partir de 2013. Desta vez, por força da **Lei nº 5.227/2013⁹**, que a estendeu **aos servidores públicos do GDF lotados e em atividade de atendimento ao público no DETRAN/DF**:

Art. 3º A Gratificação de Atendimento ao Público – GAP, instituída na forma do art. 2º da Lei nº 2.983, de 10 de maio de 2002, com valor estabelecido no art. 38, II, da Lei nº 4.426, de 18 de novembro de 2009, fica estendida aos servidores públicos do Governo do Distrito Federal lotados e em atividade de atendimento ao público no Departamento de Trânsito do Distrito Federal. (Legislação correlata - Instrução 305 de 11/04/2014) (Legislação correlata - Instrução 679 de 09/09/2014)

§ 1º O pagamento da GAP na forma prevista no caput fica condicionado à regulamentação, por meio de Decreto, de sua metodologia de concessão e do quantitativo de quotas a serem preenchidas.

§ 2º A regulamentação a que se refere o § 1º deve ser editada em até sessenta dias a contar da data de publicação desta Lei. (Parágrafo regulamentado(a) pelo(a) Decreto 35291 de 02/04/2014)

⁹ Reajusta a tabela de vencimentos da carreira Atividades de Trânsito do Quadro de Pessoal do Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

58. Referida Lei foi regulada pelo **Decreto nº 35.291/2014**, dispondo o pagamento da GAP, e remete à Legislação vigente a limitação da quantidade de quotas no âmbito do DETRAN-DF:

*“Art. 1º Fica regulamentada, na forma prevista no artigo 3º da Lei nº 5.227, de 02 de dezembro de 2013, a extensão da Gratificação de Atendimento ao Público - GAP, instituída pela Lei nº 2.983, de 10 de maio de 2002, **aos servidores públicos lotados e em atividade de atendimento ao público** no Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF.*

§1º Entende-se como Unidades de Atendimento ao Público do DETRAN/DF, as Unidades assim definidas por meio de Instrução própria.

§2º Considera-se atendimento ao público a atividade que envolva o atendimento direto e contínuo à pessoa física, organizado e controlado por sistemas de senhas, por sistemas de agendamento e de avaliação de qualidade do atendimento, nas unidades de Atendimento ao Público do DETRAN/DF.

§3º Caracterizam-se como servidores lotados e em exercício nas unidades de atendimento ao público, no DETRAN/DF, aqueles ocupantes de cargo efetivo e aqueles sem vínculo com o Governo Distrital ocupantes de Cargo em Comissão.

(...)

*Art. 6º O pagamento da GAP **fica limitado a quotas no âmbito do DETRAN/DF**, conforme legislação vigente, necessidade comprovada do serviço e disponibilidade orçamentária e financeira da Autarquia.”*
(destaquei)

59. Do exposto, houve a **extensão**, não apenas das cotas inicialmente destinadas aos servidores em exercício nos postos do Na Hora, mas da generalização do pagamento da GAP a servidores de outras carreiras do quadro de pessoal do Distrito Federal, que exerçam a atividade de atendimento ao público, a exemplo do DETRAN/DF, PROCON/DF, unidades da Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal, entre outras.

60. Nada obstante, **é de notar a ausência de padronização quanto ao critério norteador do recebimento da remuneração variável, a avaliação de desempenho do servidor no exercício de atendimento ao público. Isso decorre da proliferação de legislação, cada qual regulada por decreto específico, que confere a cada órgão autonomia nos critérios de avaliação de desempenho.**

61. Por fim, deve-se enfatizar que **não há como nas demais carreiras citadas, extensão da GAP à PCDF, que deve estar restrita, portanto, aos postos de atendimento do Na Hora**, consoante, inclusive, Termos celebrados. Isso porque, parece ínsito à função da PCDF o contato com o público, para a emissão de carteiras de identidade. Dito de outro modo, não seria razoável remunerar com gratificação atividades que se configuram em pressuposto para o exercício da função pública. Traçando um paralelo para maior compreensão, seria como remunerar com gratificação de titularidade o servidor que possui curso superior para as funções que já exigem o referido diploma.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

62. **Isso porque**, “a gratificação constitui recompensa pelo desempenho de serviços comuns em **condições anormais ou adversas** (condições diferenciadas do desempenho da atividade – propter laborem) ou retribuição **em face de condições pessoais ou situações onerosas do servidor** (propter personam) (Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2001, 26ª ed., p. 449).

63. **De todo o exposto, o MPCDF defende que é necessário que se aplique à PCDF as mesmas condições da PMDF e CBMDF e se remunere com a GAP, apenas, os servidores que estejam em exercício e cedidos aos postos do Na Hora.**

64. Nessa senda, o Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – Na Hora¹⁰ tem como característica a junção de diversos órgãos públicos da administração direta, fundacional e autárquica, empresas públicas e sociedade de economia mista, órgãos públicos federais e empresas privadas prestadoras de serviços de utilidade pública que aderirem ao Programa, em um único local, em regime de condomínio, com gestão própria, mas subordinada à SEJUS/DF, gestora do Programa.

65. Daí porque, somente norma legal, pode alterar o referido entendimento¹¹.

66. Diante do exposto, no nosso sentir, a percepção da Gratificação de Atendimento ao Público – GAP, instituída pela Lei nº 2.983/2002, por servidores e empregados públicos depende **de cessão e efetivo exercício de suas atividades nas unidades do Na Hora.**”

(Os grifos não constam no original).

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de consulta formulada pela Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS/DF, acerca do pagamento da Gratificação por Atendimento ao Público - GAP a Policiais Civis do Distrito Federal - PCDF que exercem suas atividades em unidades do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora.

A Unidade Técnica analisou a matéria na Informação nº 56/2021-DIFIPE2 (peça 7), pugnando pelo seu conhecimento e propondo ao e. Plenário “responder ao consulente que, para receberem a Gratificação de Atendimento ao Público - GAP, os servidores da Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF que

¹⁰ Instituído pelo Decreto nº 22.125/2001, cuja finalidade é facilitar o acesso dos cidadãos a diversos serviços públicos, para o que se reuniram representações de diversos órgãos e entidades federais e distritais, em uma só unidade, subordinada à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS.

¹¹ Crítica que se faz ao Decreto 11.125/01, que alude à prestação desses serviços por servidores, EMPREGADOS PÚBLICOS, distritais e FEDERAIS, bem como de EMPRESAS PRIVADAS, **cedidos ou não**, o que não impediu que o TCDF exigisse a cessão formal. Vide, novamente, Decisões 507/19, 2489/16 e 507/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

exercem suas atividades nas unidades do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora, não precisam estar à disposição ou cedidos para a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS (artigo 1º do Decreto-Lei nº 2.266/1985; art. 2º da Lei nº 2.983/2002; artigos 5º e 9º da Lei nº 22.125/2001; Decisão nº 5002/2005 (item II), adotada no Processo nº 437/2003)”.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, manifestou-se por meio do Parecer nº 816/2021–G3P/CF (peça 17), divergindo do Corpo Técnico, por entender que a GAP depende de cessão e efetivo exercício nas unidades do Na Hora.

Ab initio, passo ao exame dos aspectos de admissibilidade, verificando que a consulta:

- i. foi formulada pelo Secretário Executivo da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal, que, apesar de não possuir legitimidade para a proposição, pode, nos termos da instrução do Corpo Técnico, acolhida pelo *Parquet*, ser, excepcionalmente, conhecida em virtude de ampla delegação conferida àquela autoridade;
- ii. refere-se à matéria de competência deste e. Tribunal, consubstanciada na interpretação de normas relacionadas à Gratificação de atendimento ao Público;
- iii. fez-se acompanhar de parecer técnico-jurídico contido nas peças 3 e 4;
- iv. versa sobre direito em tese.

Assim, tendo em vista a observância dos requisitos de admissibilidade, previstos no § 1º do artigo 264 do RI/TCDF, a consulta pode ser conhecida pela e. Corte de Contas.

Ademais, cumpre esclarecer que não há óbice em se avançar, nesta assentada, à análise de mérito da matéria, uma vez que a Instrução e o Parecer do MPC consignam elementos suficientes para a e. Corte deliberar sobre o tema.

Compulsando os autos, observo que o cerne da consulta consiste em determinar os requisitos estabelecidos na Lei nº 2.983/2002 para os servidores da PCDF receberem a GAP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

De acordo com o Corpo Técnico, o requisito exigido pela Lei nº 2.983/2002, para que servidores da PCDF recebam a GAP, é o exercício das atividades no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora, consoante demonstram os seguintes fundamentos jurídicos indicados na instrução.

- i. o Decreto nº 22.125/2001 dispõe que as unidades do Na Hora, que aderiram ao Programa, se constituem em forma de condomínio, cabendo a gestão à SEJUS;
- ii. para a prestação dos serviços no Na Hora, o artigo 5º do Decreto nº 22.125/2001 não exige a cessão de servidores para a SEJUS;
- iii. a GAP é devida a servidores públicos do Distrito Federal que estejam em efetivo exercício nas unidades do Na Hora;
- iv. a PCDF integra o Quadro Administrativo do Distrito Federal, conforme disposto no artigo 1º do Decreto-Lei nº 2.266/1985, no acórdão do STF prolatado na ADI nº 3666-DF e nas Decisões TCDF nºs 5002/2005 (item II), 2581/2005 (item II) e 6868/2006 (item I);
- v. o artigo 9º da Lei nº 22.125/2001 estabelece que os servidores e empregados públicos, em atividades nas unidades de atendimento do Na Hora, continuam vinculados aos seus órgãos de origem para fins de vencimentos, benefícios, vantagens, direitos e obrigações, ou seja, atuam como se estivessem em uma extensão do órgão de origem;
- vi. para receberem a GAP, os servidores da PCDF, que exercem suas atividades nas unidades do Na Hora, não precisam estar à disposição ou cedidos à SEJUS.

O MPC, por sua vez, entende que a percepção da GAP, instituída pela Lei nº 2.983/2002, por servidores e empregados públicos depende de cessão e efetivo exercício de suas atividades nas unidades do Na Hora, conforme demonstram os seguintes argumentos jurídicos contidos no Parecer nº 816/2021–G3P/CF.

- i. após mencionar diversas decisões do TCDF, o *Parquet* esclarece que os exames recentes por parte do Tribunal



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

centraram-se na regularidade do pagamento, sem abordar as condicionantes, em tese, que interessam à consulta em exames nesses autos;

ii. em seguida, destaca diversas normas: Lei nº 2.983/2002, Lei nº 3.192/2003, Lei nº 3.351/2004, Lei nº 3.390/2004, Lei 4.426/2009, Lei nº 4.502/2010, Lei nº 4.470/2010, Lei nº 5.190/2013, Lei nº 5.212/2013, Lei nº 5.227/2013, Decreto nº 35.291/2014;

iii. concluindo que não há – como nas demais carreiras do DETRAN/DF, PROCON/DF, unidades da Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal, entre outras – extensão da GAP à PCDF e que essa deve estar restrita aos postos de atendimento do Na Hora, consoante, inclusive, Termos celebrados;

iv. deve-se aplicar à PCDF as mesmas condições da PMDF e CBMDF, remunerando-se com a GAP apenas os servidores que estejam em exercício e cedidos aos postos do Na Hora.

Adentrando ao mérito da consulta, adianto que meu posicionamento harmoniza-se com o do Corpo Técnico, cuja fundamentação incorporo como razões de decidir, porquanto considero que, para receberem a GAP, os servidores da PCDF, que exercem suas atividades nas unidades do Na Hora, não precisam estar à disposição ou cedidos à SEJUS.

Impende registrar que a douta Assessoria Jurídico-Legislativa da SEJUS, na Manifestação nº 1.627/2020 (peça 3), posicionou-se no sentido de se reconhecer devido o pagamento da GAP a servidores da PCDF em exercício nas Unidades do Na Hora, pois não há previsão de lotação do servidor na SEJUS ou de ter cargo em comissão.

Outrossim, a PGDF no Parecer nº 366/2019-PGCONS, da lavra da i. Procuradora Maridalva Freitas de Almeida, pronunciou-se no sentido de que a GAP do NA HORA pode ser concedida a servidores públicos efetivos da PCDF que estejam em efetivo exercício em postos de atendimento do NA HORA, podendo então permanecer a subcláusula 3.2.10 da minuta de Termo de Cooperação Técnica que trata do assunto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

No mesmo sentido é o Parecer nº 171/2021 - PGDF/PGCONS, de que *“... não há óbice à percepção da GAP por servidores da PCDF em exercício no “Na Hora”, eis que a sua finalidade é a retribuição de um serviço local e o seu custeio se dá pelos cofres do Distrito Federal”*.

Com efeito, conforme voto condutor da Decisão nº 108/2021, que proferi no Processo nº 00600-00004550/2020-81-e, a Lei nº 2.983/2002¹² impõe um único requisito específico para a concessão da GAP: ***“efetivo exercício no Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora”***.

Ademais, o Decreto nº 22.125/2001¹³ não exige, para a prestação dos serviços no Na Hora, a cessão de servidores à SEJUS.

Acrescente-se, ainda, que, pelo que se pode deduzir do mencionado Parecer nº 366/2019-PGCONS, a subcláusula 3.2.10 da minuta do Termo de Cooperação Técnica, celebrado entre a SEJUS e a PCDF, prevê a concessão da GAP a servidores públicos efetivos da PCDF em efetivo exercício em postos de atendimento do NA HORA, e, pelo que consta naquele parecer, essa cláusula foi considerada válida.

Desse modo, comungo do entendimento do Corpo Técnico no sentido de que *“... os integrantes da PCDF podem ter exercício nas unidades do Na Hora sem que seja preciso estarem cedidos ou à disposição da SEJUS. E, para efeitos de atribuição da GAP, também não precisam estar cedidos ou à disposição da SEJUS, uma vez que, embora suas carreiras sejam regidas por leis federais, os policiais civis do Distrito Federal integram o quadro de servidores do Distrito Federal, conforme disposto no artigo 1º do Decreto-Lei nº 2.266/1985. De*

¹² 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.

¹³ Decreto nº 22.125/2001:

Art. 5º A prestação de serviços pelas unidades de atendimento será efetivada pelos servidores e empregados públicos, distritais e federais, vinculados aos órgãos parceiros que integrarem o programa; pelos empregados das empresas privadas prestadoras de serviços ao NA HORA, bem como pelos servidores integrantes dos quadros da SEJUS, cedidos ou não, conforme os critérios de conveniência e oportunidade dessa Secretaria. (Artigo alterado(a) pelo(a) Decreto 40387 de 14/01/2020)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

modo que, quando em exercício no Na Hora, cumprem os requisitos para o recebimento da GAP”.

Diante dessas ponderações, com todo respeito àqueles que entendem de forma diversa, considero que os servidores da PCDF que exercem suas atividades nas unidades do Na Hora não precisam, para receberem a GAP, estar à disposição ou cedidos à SEJUS.

Ante o exposto, em harmonia com o Corpo Técnico, lamentando divergir do *Parquet*, **VOTO**, com ajustes, no sentido de que o e. Plenário:

- I. excepcionalmente, tome conhecimento da consulta formulada pelo Secretário Executivo da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS;
- II. esclareça ao consulente que, para receberem a Gratificação de Atendimento ao Público - GAP, os servidores da Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF que exercem suas atividades nas unidades do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão - Na Hora, não precisam estar à disposição ou cedidos para a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS (artigo 1º do Decreto-Lei nº 2.266/1985; art. 2º da Lei nº 2.983/2002; artigos 5º e 9º da Lei nº 22.125/2001; Decisão nº 5002/2005 (item II), adotada no Processo nº 437/2003);
- III. dê conhecimento ao órgão jurisdicionado e a Procuradoria-Geral do Distrito Federal da decisão que vier a ser adotada;
- IV. autorize o arquivamento do feito.

Sala das Sessões, 16 de fevereiro de 2022.

MÁRCIO MICHEL
Conselheiro-Relator