

PROCESSO Nº: 00600-00000502/2023-67- e (D)

ORIGEM: SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL (SEFIPE)

INTERESSADA: SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
DO DISTRITO FEDERAL (SEDES-DF)

ASSUNTO: INSPEÇÃO

EMENTA: 1) **Inspeção na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal – SEDES/DF (PGA - 2023). Área de pessoal.** Fiscalização que tem por objeto verificar a regularidade dos pagamentos efetuados aos servidores ativos, inativos e pensionistas (item I da Decisão nº 77/2007, exarada no Processo nº 24185/2007), assim como o cumprimento das providências adotadas em razão de concessões de aposentadoria e pensão apreciadas por esta Corte e consideradas ilegais ou legais com correção posterior, além de outras decisões prolatadas pelo TCDF em processos voltados à área de pessoal relacionadas ao aludido órgão. 2) **Decisão n.º 1833/2023:** conhecimento do Relatório de Inspeção n.º 1/2023 e concessão de prazo ao gestor (art. 1º da Res. 271/2014). 3) **Petição protocolada** pelo Sindicato dos Servidores e Empregados da Assistência Social e Cultural do Governo do Distrito Federal (SINDSASC/GDF) com pedido de cautelar. 4) **Pedido de prorrogação de prazo** formulado pelo IPREV-DF (Ofício n.º 413/2023 - IPREV/PRESI).

5) Decisão n.º 2506/2023: conhecimento dos pedidos; deferimento de habilitação do SINDSASC/GDF como terceiro interessado; concessão da medida cautelar pleiteada pela entidade sindical; indeferimento do pedido de prorrogação de prazo formulado pelo IPREV/DF (§ 2º do art. 1º da Resolução n.º 271/2014).

6) Requerimentos formulados pelo Sindicato dos Servidores da Carreira Socioeducativa do Distrito Federal (SINDSSE/DF) e pelo SINDSACS, por meio dos e-DOCs 73963134 e ED5F60F4, respectivamente, no sentido de que lhes fosse disponibilizado acesso a este processo, bem como aos processos correlacionados (2913/2023-e, 9556/2023-e, 7824/2023-e, 7830/2023-e, 3270/2023-e e 1847/2023-e).

7) Decisão n.º 3987/2023: admissão do SINDSSE como terceiro interessado e deferimento dos pleitos. **8) Apresentação do Relatório Final de Inspeção n.º 01/2023 pela Sefipe (Peça 198).** **9) Nesta fase:** análise do mérito do referido Relatório. **A Sefipe sugere** uma série de medidas, destacando-se a reiteração de decisões desta Corte não cumpridas pelos órgãos jurisdicionados e a necessidade de correção/exclusão de parcelas de proventos/estipêndios pensionais tidas por ilegais. **O Parquet acompanha as sugestões do Corpo Técnico, com adendo no sentido de que haja devolução ao Erário das quantias**

indevidamente pagas aos interessados.

10) Atravessamento de petição do SINDSASC/GDF para realizar sustentação oral (Peça 211). **11)** Deferimento (Despacho Singular nº 162/2023 – GCPT). Realização da defesa oral em 06.12.2023. **12) O Voto acolhe parcialmente as manifestações constantes dos autos.**

RELATÓRIO

Tratam os autos de Inspeção que tem por objeto verificar a regularidade dos pagamentos efetuados aos servidores ativos, inativos e pensionistas (item I da Decisão nº 77/2007, exarada no Processo nº 24185/2007), assim como o cumprimento das providências adotadas em razão de concessões de aposentadoria e pensão apreciadas por esta Corte e consideradas ilegais ou legais com correção posterior, além de outras decisões prolatadas pelo TCDF em processos voltados à área de pessoal relacionadas ao aludido órgão.

O objetivo da Inspeção foi examinar a regularidade dos pagamentos a título de benefícios remuneratórios e de vencimentos, proventos e estipêndios pensionais destinados, respectivamente, ao pessoal ativo, inativo e aos pensionistas da SEDES definidos na fase de planejamento, além de verificar o cumprimento de decisões proferidas pela Corte.

Ante essa perspectiva, o Corpo Técnico formulou estas cinco questões de inspeção:

- **Primeira Questão (QI 1):** *A SEDES tem cumprido as determinações do e. Plenário nos casos das concessões julgadas “legais com recomendação posterior” e “ilegais”?*
- **Segunda Questão (QI 2):** *Os aspectos financeiros das concessões de aposentadorias e pensões, apreciadas à luz do item*

I da Decisão n° 77/2007 (Processo n° 24.185/07), encontram-se regulares?

- **Terceira Questão (QI 3):** *Estão corretos os procedimentos adotados pela SEDES para o pagamento em pecúnia de períodos de licenças-prêmio adquiridos e não usufruídos ou não computados para fins de concessão de abono de permanência ou aposentadoria?*
- **Quarta Questão (QI 4):** *Os pagamentos de parcelas remuneratórias a servidores ativos, inativos e pensionistas estão sendo realizados em conformidade com a legislação vigente e observando o teto remuneratório (tema de repercussão geral n° 359-STF)?*
- **Quinta Questão (QI 5):** *A SEDES tem cumprido as determinações do TCDF atinentes a outros temas pendentes de verificação a posteriori?*

Diante desses elementos centrais no direcionamento do procedimento de fiscalização, o Corpo Técnico apresentou o Relatório Prévio de Inspeção n° 01/2023 - DIFIPE (Peça 12), no qual apontou os achados e suas respectivas análises, sugerindo o seu encaminhamento à SEDES e ao IPREV, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

Ato contínuo, na Sessão Ordinária n.º 5337, de 26.04.2023, a Corte, acolhendo o Voto deste Relator, que acompanhou o parecer do Ministério Público, exarou a Decisão n.º 1833/2023, nos seguintes termos:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do Relatório Prévio de Inspeção n.º 1/2023 – 1ª DIFIPE (e-DOC 3266C4A8-e) e dos arquivos associados ao feito em exame; II – autorizar, com supedâneo no art. 1º, § 1º, da Resolução TCDF n.º 271/14, c/c o art. 41, § 2º, da Lei Complementar n.º 01/94, a remessa de cópia da versão prévia do Relatório de Inspeção, bem como do Anexo I (aba Associados do e-TCDF), à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal – SEDES/DF e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal - IPREV/DF, para, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias,

contados da ciência desta decisão, a apresentação de considerações circunstanciadas sobre as questões, os achados e as proposições contidas no referido documento técnico; III – alertar a SEDES e o IPREV de que o mérito das questões apontadas pelo Corpo Técnico desta Casa somente será apreciado pelo Plenário após as manifestações a que alude o item anterior.

Logo em seguida, o Sindicato dos Servidores e Empregados da Assistência Social e Cultural do Governo do Distrito Federal (SINDSASC/GDF), com supedâneo no art. 119 do RI/TCDF (Peça 27), apresentou pedido para ingresso no feito como terceiro interessado. Além disso, noticiou que o IPREV havia notificado diversos servidores aposentados da SEDES, informando-os da fiscalização realizada pelo Tribunal, bem como da necessidade de ajuste de algumas situações tidas como irregulares pelo Corpo Técnico desta Casa, especialmente com relação à indevida inclusão da Gratificação por Atividade de Risco (GAR) em seus proventos.

Ao final, a entidade sindical requereu tutela de urgência visando evitar a supressão da GAR dos aposentados e dos pensionistas, assim como a exclusão dessa gratificação do cálculo dos proventos das novas aposentadorias, até a análise definitiva do mérito pelo plenário do TCDF.

O Instituto de Previdência de Servidores do Distrito Federal requereu (Ofício n.º 413/2023 – IPREV/PRESI - Peça 31), por sua vez, a dilação do prazo a ele concedido pela Decisão n.º 1833/2023.

Manifestando-se acerca desses pedidos, o Tribunal exarou a Decisão n.º 2506/2023, *in verbis*:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: 1) da petição apresentada pelo Sindicato dos Servidores e Empregados da Assistência Social e Cultural do Governo do Distrito Federal – Sindsasc/GDF (e-DOC 90B32BFC) e dos demais documentos que a acompanham, para, com supedâneo no art. 119 do RI/TCDF, deferir seu pedido



de habilitação como interessado no processo; 2) do Ofício n.º 413/2023 – IPREV/PRESI (e-DOC F0E72582); II – dar ciência da deliberação constante do subitem “I.1” aos representantes do Sindsasc/GDF; III – conceder: 1) com base no art. 277 do RI/TCDF, a tutela de urgência requerida pelo Sindsasc/GDF, determinando à Sedes/DF e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal - Iprev/DF que se abstenha de suprimir a Gratificação por Atividade de Risco – GAR dos proventos de aposentadoria e dos estipêndios pensionais dos servidores daquela Secretaria, bem como que não seja excluída, no momento, a aludida gratificação dos cálculos de proventos de novas concessões de aposentadoria, até a análise definitiva de mérito pelo plenário do TCDF; 2) com espeque no § 4º do art. 277, o prazo de 10 (dez) dias para que a Sedes/DF e o Iprev/DF manifestem-se acerca dos fatos narrados na petição da entidade sindical (e-DOC 90B32BFC); IV – indefir o pedido de prorrogação de prazo formulado pelo Iprev/DF, nos termos do § 2º do art. 1º da Resolução TCDF n.º 271/2014; V – autorizar: 1) a remessa de cópia desta decisão, do relatório/voto do Relator e da petição do Sindsasc/GDF à Sedes/DF e ao Iprev/DF, com vistas ao atendimento do item III; 2) o retorno dos autos à Sefipe, para a adoção das providências de praxe.

Posteriormente, foram juntados aos autos dois requerimentos formulados pelo SINDSSE e pelo SINDSACS (e-DOCs 73963134 e ED5F60F4 respectivamente), no sentido de que lhes fosse disponibilizado acesso a este processo, bem como aos processos correlacionados (2913/2023-e, 9556/2023-e, 7824/2023-e, 7830/2023-e, 3270/2023-e e 1847/2023-e).

Nesse contexto, nos termos da Decisão n.º 3987/2023, o Tribunal admitiu o SINDSSE como terceiro interessado, bem como deferiu os aludidos pleitos.

À vista das manifestações dos órgãos jurisdicionados acerca dos achados constantes do Relatório Prévio de Inspeção n.º 01/2023 - DIFIPE (Peça 12), o Corpo Técnico deste Tribunal apresentou o Relatório Final de Inspeção n.º 01/2023 – DIFIPE (Peça 198).

Por conveniência e celeridade do que se pretende, destaco deste último documento técnico os seguintes apontamentos e sugestões do Corpo Técnico, os quais entendo de maior relevância e impacto para a análise desta Corte:

- 1) A SEDES e o IPREV/DF cumpriram parcialmente as determinações do e. Plenário nos casos de legalidade com recomendação posterior. Assim, sugere-se a reiteração das respectivas decisões, com alertas de que os responsáveis devem encaminhar a documentação probatória ao Tribunal, bem como de que o não cumprimento tempestivo da diligência poderá ensejar a aplicação da sanção prevista no art. 57, IV, da LC nº 1/94;
- 2) Os aspectos financeiros das concessões apreciadas pelo Tribunal, à luz da Decisão nº 77/2007, correspondem, em sua maioria, às disposições legais que regem a estrutura remuneratória da SEDES. Relativamente às situações consideradas irregulares, o Corpo Técnico sugere uma série de correções a serem efetuadas pelos órgãos jurisdicionados, especialmente a supressão da Gratificação por Atividade de Risco (GAR) dos proventos de aposentadoria e do cálculo dos estipêndios pensionais;
- 3) O Corpo Técnico sugere que se considere:
 - a) parcialmente procedentes as alegações apresentadas pelo SINDSASC;
 - b) regular a percepção da parcela GPS para os servidores que se aposentaram anteriormente à vigência da Lei 5.184/2013, nos termos da Súmula 35 da Turma de Uniformização dos Juizados Especiais do Distrito Federal (Acórdão 1610582 – TJDFT);

- c) irregular a percepção da parcela GAR¹ para os servidores/pensionistas cujos atos concessórios foram definitivamente apreciados pela Corte ou tiveram registro tácito após 1º.7.2018, bem como os que ainda não foram apreciados, tendo em conta que ainda se encontram dentro do prazo decadencial de revisão previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999;
- 4) Em decorrência do entendimento consignado na alínea “c” acima, a Sefipe sugere seja determinado à SEDES que, doravante, não faça integrar as parcelas Gratificação em Políticas Sociais (GPS), Gratificação por Atividade de Risco (GAR) e Parcela Complementar (PAS) na base de cálculo das licenças-prêmio convertidas em pecúnia.

O Ministério Público acompanha as conclusões da Sefipe, com adendo no sentido de que haja a devolução ao Erário das parcelas indevidamente percebidas pelos servidores.

Em 08.11.2023, o SINDSASC/GDF atravessou petição visando realizar sustentação oral de suas alegações (Peça 211).

Ancorado no Regimento Interno desta Corte de Contas (art. 136), assim como nos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, deferi, por meio do Despacho Singular nº 162/2023 – GCPT (Peça 212), a sustentação, fixando a data de 06.02.2023 para a sua realização.

Nesta fase, analisa-se o mérito das questões levantadas no Relatório Final de Inspeção n.º 01/2023 – DIFIPE (Peça 198).

¹ Para o Corpo Técnico, ancorado em entendimento jurisprudencial e da PGDF, tal parcela deve ser percebida somente enquanto o servidor exercer funções em determinadas condições (*propter laborem*), por essa razão entende que os inativos e pensionistas não têm direito a recebê-las.

VOTO

Inicialmente, convém registrar que, das cinco questões constantes dos relatórios (prévio e final), duas (QI 1 e QI 5) relacionam-se a decisões desta Corte cuja verificação do cumprimento se daria em futura fiscalização.

Acolho, sem mais delongas, os achados e as sugestões alusivos a tais questões. Afinal, uma vez constatado o não cumprimento de decisões desta Corte, deve-se, realmente, reiterar, com os respectivos alertas acerca da possibilidade de aplicação de sanções em caso de novo descumprimento, as medidas já requeridas pelo Tribunal.

Caminham no mesmo sentido o achado e a sugestão relativa à Questão de Inspeção 4. A regularidade das acumulações de cargos identificadas pelo zeloso Corpo Técnico deve ser avaliada pela própria SEDES, que deve inteirar esta Corte acerca do andamento dos processos e das conclusões alcançadas.

Por outro lado, relativamente às Questões de Inspeção n.ºs 2 e 3 e a seus respectivos achados, penso que alguns pontos e entendimentos consignados pela equipe de inspeção no Relatório Final de Inspeção n.º 01/2023 – DIFIPE, corroborados pelo *Parquet*, merecem análise pormenorizada. Explico.

A verificação dos aspectos financeiros das concessões de aposentadorias e pensões, apreciadas à luz do item I da Decisão n.º 77/2007 (Processo n.º 24.185/07), trouxe ao descortino desta Corte questões relativas à natureza da Gratificação por Atividade de Risco – GAR e, conseqüentemente, à possibilidade de sua incorporação/manutenção aos proventos de aposentadoria ou aos estipêndios pensionais.

O Corpo Técnico deste Tribunal, na esteira do entendimento colacionado no MS/TJDFT n.º 0707569- 58.2018.8.07.0018 e na Decisão/TCDF n.º 5205/2022, que tratou da Gratificação em Políticas Sociais (GPS), entende que a GAR

possui natureza *propter laborem* e, por essa razão, não deve ser incorporada aos proventos de aposentadoria ou benefício pensional.

À vista disso, sugere que, não somente essa gratificação, mas outras de mesma natureza, a exemplo da Parcela Complementar (PAS), sejam, relativamente aos atos concessórios ainda não apreciados ou que o foram após 01.07.2018², suprimidas dos proventos de aposentadoria ou dos estipêndios pensionais, tendo em conta o prazo decadencial de revisão previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999.

O Ministério Público, além de compartilhar do mesmo entendimento do Corpo Técnico, lança luz sobre a necessidade de devolução de valores eventualmente recebidos de forma indevida.

Esse tema foi a causa de intervenção do SINDSASC/GDF nestes autos. A entidade sindical atravessou documentação requerendo seu ingresso no feito como terceiro interessado e a concessão de medida cautelar (deferida mediante a Decisão/TCDF n.º 2506/2023) para que o IPREV-DF se abstinhasse de excluir a GAR dos aposentados e pensionistas, mantendo essa gratificação no cálculo dos proventos de novas aposentadorias/pensões, até a análise definitiva de mérito pelo plenário do TCDF.

No mérito, o sindicato requereu a manutenção da GAR dos aposentados e pensionistas, sob pena de se cancelar o enriquecimento ilícito do Distrito Federal, tendo em conta que tal parcela integrou a base de cálculo das contribuições previdenciárias dos servidores/instituidores.

Alternativamente, na hipótese de não acatamento do proposto acima, o sindicato requereu a preservação do pagamento da GAR para as situações atingidas pelo tema 445 do STF.

Feito esse breve introito, passo à análise da *vexata quaestio*.

² Data inicial do período em exame, conforme fl. 8 do Relatório Final de Inspeção n.º 01/2023-DIFIPE.

De antemão, relativamente à natureza da GAR, instituída pela Lei 2.743/2001 e alterada pelo art. 21 da Lei 5.184/2013, entendo que, de fato, tal parcela ostenta as características de uma vantagem *propter laborem*.

Nas valiosas lições deixadas por Hely Lopes Meirelles, as retribuições pecuniárias *pro labore faciendo* e *propter laborem* só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja. Em outras palavras, cessado o trabalho que lhes dá causa ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que as justificam, extingue-se a razão de seu pagamento.

Conforme se observa da própria norma de regência, a GAR é devida em razão de circunstâncias específicas da efetiva prestação de serviço - traço distintivo das gratificações *propter laborem*.

Vejamos, nesse sentido, a jurisprudência do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DESIMCOMPATIBILIZAÇÃO DO CARGO. SERVIDOR PÚBLICO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. GARANTIA DE PERCEBIMENTO DOS VENCIMENTOS INTEGRAIS DURANTE AFASTAMENTO. VERBAS DE CARÁTER INDENIZATÓRIO.

I - Na origem, trata-se de mandado de segurança objetivando desincompatibilizar-se do cargo pelo prazo de quatro meses, anteriormente ao pleito eleitoral, e não por apenas três meses, como lhe foi concedido. No Tribunal a quo, denegou-se a segurança.

II - **A previsão de manutenção dos vencimentos durante o período de afastamento do servidor para concorrer a mandato eletivo não alcança o pagamento de parcelas de natureza indenizatória ou propter laborem porquanto, por serem devidas em razão de circunstâncias específicas da efetiva prestação de serviço, não podem, por sua própria natureza, serem pagas na ausência de tais requisitos.**

III - Correta, portanto, e compatível com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça a conclusão da Corte de origem de que **a garantia de recebimento dos vencimentos integrais durante o afastamento não alcança verbas de caráter indenizatório, tais como auxílio alimentação, auxílio transporte e ajuda de custo, durante o período de afastamento.** Nesse sentido: (REsp n. 1.645.139/PE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 7/3/2017, DJe



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

de 20/4/2017.) IV - Frise-se, ademais, que especificamente em relação à gratificação "GDPI", indicada na Peça de agravo interno, a análise quanto ao direito à sua percepção ou não dependeria da aferição de sua natureza, o que não foi levado a efeito pelo Tribunal de origem que, dirimindo a controvérsia posta à sua análise, apenas se manifestou a respeito das parcelas de natureza indenizatória auxílio alimentação, auxílio transporte e ajuda de custo. Assim, inviável a análise da natureza da GDPI nesta fase recursal - se paga irrestritamente a todos os membros da carreira ou se paga em razão de circunstâncias específicas do serviço, isto é, de caráter propter laborem -sob pena de supressão de instância.

V - À vista de toda a argumentação, embasada na natureza jurídica das parcelas e na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, não se identifica liquidez e certeza do direito alegado a ensejar a determinação do pagamento de verbas de natureza indenizatória durante o período de afastamento.

VI - Agravo interno improvido.

(AgInt no RMS n. 66.650/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 8/5/2023, DJe de 10/5/2023.)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. MAGISTRADO AFASTADO DO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE JUDICANTE. SUSPENSÃO DA PERCEPÇÃO DE GRATIFICAÇÃO POR EXERCÍCIO CUMULATIVO DE JURISDIÇÃO OU ACUMULAÇÃO DE ACERVO PROCESSUAL. VANTAGEM DE CARÁTER EVENTUAL E TEMPORÁRIO. INTERRUÇÃO AUTOMÁTICA DO PAGAMENTO EM VIRTUDE DA AUSÊNCIA DE PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. POSSIBILIDADE. EXISTÊNCIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. O magistrado cautelarmente afastado do exercício da jurisdição por decisão em processo administrativo disciplinar não tem direito a receber a gratificação por exercício cumulativo de jurisdição ou de acervo processual, instituída pela Lei Complementar Estadual n. 327, de 6 de setembro de 2019, **verba de natureza propter laborem, cujo pagamento pode ser automaticamente interrompido se ausentes os requisitos legais que o autorizam**. Precedente: RMS n. 67.416/SE, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 1º/4/2022.

2. Agravo interno não provido.

(AgInt no RMS n. 69.256/SE, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 13/11/2023, DJe de 17/11/2023.)

No caso, a especificidade se dá na prestação do serviço em determinada atividade/local de trabalho, conforme se extrai do art. 21 da Lei distrital n.º 5.184/2013. Em termos mais claros, o fato gerador da GAR é a realização das atividades

elencadas nessa norma, as quais, por presunção legal, são prestadas em condições anormais, ensejando uma compensação financeira do Estado.

Ainda nessa linha de raciocínio, outro traço que distingue as gratificações *propter laborem* das demais é o fato de não possuírem as características de generalidade e impessoalidade, justamente por serem devidas em razão de circunstâncias específicas da efetiva prestação de serviço. A GAR, conforme se extrai da norma de regência, não é paga indistintamente a todos os servidores da carreira.

Em razão disso, não são as vantagens *propter laborem*, em regra, extensíveis aos inativos e pensionistas. Confira-se, a propósito, a jurisprudência do STJ a respeito:

PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO. EXISTÊNCIA. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE JURÍDICA - GDAJ. NATUREZA PROPTER LABOREM. EXTENSÃO AOS INATIVOS. IMPOSSIBILIDADE. DISCUSSÃO DE NATUREZA INFRACONSTITUCIONAL.

1. De acordo com o previsto no artigo 1.022 do CPC, são cabíveis embargos de declaração nas hipóteses de obscuridade, contradição, omissão ou erro material na decisão embargada.

2. A jurisprudência predominante nesta Corte orienta-se no sentido de que a discussão sobre a concessão da Gratificação de Desempenho de Atividade Jurídica - GDAJ demanda a análise prévia dos dispositivos da Medida Provisória n. 2.048/2000, de modo a definir a natureza da aludida vantagem. Precedentes.

3. **Segundo a compreensão firmada por este Superior Tribunal, "a GDAJ, instituída pelo art. 40 da Medida Provisória n. 2.048-26/2000, não é devida aos servidores inativos, em face de seu caráter *propter laborem*."** (AgInt no AREsp n. 1.074.083/DF, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 19/10/2017, DJe de 19/12/2017).

4. Embargos de declaração acolhidos com excepcional efeito modificativo, para o fim de dar provimento ao recurso especial e julgar improcedente o pedido.

(EDcl no AgInt no REsp n. 1.833.226/DF, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 15/8/2023, DJe de 18/8/2023.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO NÃO CONCEDIDA EM CARÁTER GERAL. PRO LABORE FACIENDO. PAGAMENTO AOS INATIVOS E PENSIONISTAS

NOS MESMOS MOLDES DOS SERVIDORES DA ATIVA. INADMISSIBILIDADE.

1. Cuida-se de inconformismo do agravante que visa estender a Gratificação por Desempenho instituída pela Lei Estadual 10.824/2018 aos Auditores Fiscais da Receita Estadual inativos.

2. Destacam-se os fundamentos utilizados pelo acórdão recorrido (fl. 197, e-STJ): "É dizer: somente as gratificações ou vantagens concedidas aos servidores da ativa com características de generalidade e impessoalidade é que se estendem aos inativos, o que não ocorre, conforme vimos até aqui, com a bonificação reclamada pelo Sindicato impetrada, por ser paga apenas transitoriamente e em decorrência do exercício do cargo, após aderir ao Programa de Garantia e Otimização da Receita Tributária. Em tom conclusivo, entendo não haver ilegalidade a ser afastada pela via mandamental, na medida em que as autoridades impetradas limitaram-se ao escorreito cumprimento do que dispõe a Lei Estadual no 10.824/2018, que expressamente veda, repito, o pagamento da Bonificação por Desempenho aos Auditores Fiscais da Receita Estadual inativos, ocupantes de mandatos de qualquer natureza, bem como aos cedidos a outros órgãos pertencentes à administração direta e indireta para atividades dentro ou fora do Poder Executivo Estadual e para exercício de mandato eletivo. Ante o exposto, por serem desnecessárias outras considerações, denego a segurança".

3. No caso do autos, **a gratificação não foi aplicada em caráter geral, dependendo do preenchimento de diversos requisitos**, os quais não foram demonstrados pelo recorrente.

4. **O STF e o STJ já se manifestaram pela inexistência de mácula no tratamento diferenciado entre ativos e inativos, em relação à vantagem *propter laborem* ou *pro labore faciendo***, razão pela qual se mostra possível a implementação de gratificação que estabeleça valores diferenciados para servidores em atividade e para os aposentados e pensionistas, não havendo inconstitucionalidade na quebra da paridade em tais casos.

5. Agravo Interno não provido.

(AgInt no RMS n. 66.706/ES, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/12/2021, DJe de 17/12/2021.)

Há, porém, uma exceção a tal regra, qual seja: quando a lei, por pura liberalidade do legislador, expressamente assim o determinar.

Tal entendimento encontra eco na doutrina³ e, uma vez mais, no Tribunal da Cidadania. O julgado abaixo ilustra tal entendimento:

ADMINISTRATIVO. SERVIDORAS PÚBLICAS INATIVAS. AUXÍLIO-TRANSPORTE. INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS. IMPOSSIBILIDADE. NATUREZA PROPTER LABOREM.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 458.

A gratificação denominada "Ajuda de Transporte" é uma vantagem pecuniária do tipo *propter laborem*, que diz respeito ao efetivo exercício das funções, destinada exclusivamente à necessidade dos servidores se locomoverem, enquanto estiverem prestando serviços ao órgão a que estão vinculados.

Desaparecendo os motivos que justificaram a sua concessão, extingue-se a razão de seu pagamento, sendo que, **somente através de expressa determinação legal é que a referida vantagem pode ser incorporada aos proventos**. Ausência de direito líquido e certo à incorporação. Precedentes.

Recurso ordinário a que se nega provimento.

(RMS n. 11.436/PI, relator Ministro Paulo Medina, Sexta Turma, julgado em 6/4/2004, DJ de 17/5/2004, p. 286.)

Nesse exato ponto parece ter havido um total desacerto de interpretação das normas que regem a matéria por parte da Administração.

Vejamos, a seguir, o balizamento que deveria nortear a incorporação da GAR aos proventos/benefícios pensionais.

A Lei n.º 5.184/2013, que trata da GAR, no art. 25⁴, deixou assentado que, no que coubessem, suas disposições aplicar-se-iam aos servidores aposentados e aos beneficiários de pensão vinculados à Carreira Pública de Assistência Social do Distrito Federal cujos proventos tinham paridade com os servidores ativos.

Por sua vez, a Lei Complementar n.º 769/08 (Reorganiza e unifica o Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF e dá outras providências) conferiu a possibilidade de o segurado ativo, que visava aposentar-se pela média aritmética das maiores remunerações, optar pela inclusão na remuneração-de-contribuição de parcelas remuneratórias de natureza *propter laborem*, percebidas em decorrência de local de trabalho (§1º do art. 62).

O Supremo Tribunal Federal, por seu turno, no RE 593.068 (Tema 163), fixou a tese segundo a qual “Não incide contribuição previdenciária sobre verba

⁴ Art. 25. Aplica-se o disposto nesta Lei, no que couber, aos servidores aposentados e aos beneficiários de pensão vinculados à Carreira Pública de Assistência Social do Distrito Federal cujos proventos tenham paridade com os servidores ativos.

não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade”.

Por fim, após a entrada em vigor da Emenda Constitucional n.º 103/2019, o §9º do art. 39 da CF/88, passou a dispor a matéria desta forma: “*É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo*”.

Retornemos, pois, ao caso concreto.

A Administração, de forma unilateral, incluiu a GAR na base de cálculo da contribuição previdenciária de todos os servidores/pensionistas, ou seja, não observou a contento nem o disposto no art. 25 da Lei n.º 5.184/2013 (“no que coubessem”) nem a opção de que trata o §1º do art. 62 da LC n.º 769/08. Como consequência desse ato, a SEDES, fortalecida inclusive pela decisão do STF (RE 593.068), vem pagando aos inativos/pensionistas os valores correspondentes a GAR.

Diante desse cenário, quer-se crer que a conduta praticada pela Administração fez depositar em todos os envolvidos uma legítima expectativa de que teriam refletidos em seus proventos/benefício pensional a GAR, cujas contribuições previdenciárias lhes foram descontadas, tudo sob o manto da presunção e aparência de legitimidade de que gozam os atos praticados pelo Poder Público.

Não por outro motivo, penso que a supressão dessa parcela para os inativos ou beneficiários de pensão, neste momento, antes de corrigir distorções, como aduz o Corpo Técnico, impõe aos sujeitos atingidos por tal ato um ônus excessivo (a GAR varia entre 20 e 35% do vencimento básico), sobretudo por se tratar, ao que parece, de erro de interpretação de normas para o qual não deram causa, isso tudo exatamente no momento da vida em que mais precisam de recursos financeiros.

Forçoso reconhecer, portanto, nessa situação, a incidência destes dois princípios fundamentais que permeiam as relações havidas entre o Poder Público e

seus administrados: o da proibição do comportamento contraditório (*nemo potest venire contra factum proprium*) e o da proteção da confiança legítima. Tais princípios, como se sabe, são corolários da segurança jurídica, cuja finalidade é promover a estabilidade, previsibilidade e calculabilidade dos atos estatais, inclusive com a preservação de atos ou seus efeitos, mesmo quando aparentemente contrários ao direito.

Por todo o exposto - em que pese ao fato de a GAR ser uma gratificação de natureza *propter laborem* e, por isso, especialmente após a EC 103/2019, salvo no que se refere ao direito adquirido, não poder ser incorporada nos benefícios de aposentadoria/pensão -, entendo que, excepcionalmente, a Corte possa tolerar as situações já constituídas até a decisão que vier a ser proferida nestes autos.

No que tange aos servidores ativos que ainda não preencheram os requisitos para a aposentadoria, deve a SEDES, imediatamente, suspender a contribuição previdenciária sobre a GAR, promovendo os ajustes necessários a fim de se evitar o enriquecimento ilícito do Estado. Aliás, em situação similar, esse parece ter sido o entendimento do colendo TJDFT, conforme se observa do julgado abaixo:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO CIVIL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. AÇÃO COLETIVA. GRATIFICAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS (GPS). CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. PRELIMINARES. SINDICATO. RESPONSABILIDADE ATIVA. PENSIONISTAS. RECONHECIDA. DISTRITO FEDERAL. LEGITIMIDADE PASSIVA. RECONHECIDA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. TEORIA DA ASSERTÇÃO. MÉRITO. PRESCRIÇÃO. AÇÃO DE PROTESTO. INTERRUPTÃO. NATUREZA DA GRATIFICAÇÃO. PROPTER LABOREM. NÃO INCORPORAÇÃO. TEMA 163 STF. SUSPENSÃO COBRANÇA. DEVOLUÇÃO. ATIVOS E INATIVOS. DÉBITOS FAZENDA PÚBLICA. NATUREZA DA CONDENAÇÃO. PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA DO INPC. RESP 1495146/MG. RECURSO DO AUTOR CONHECIDO E PROVIDO. RECURSO DOS RÉUS CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA.

1. A legitimidade ativa caberá ao titular do interesse afirmado na pretensão, e a passiva ao titular do interesse que se opõe ou resiste à pretensão.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

2. O Sindicato dos Servidores e Empregados da Assistência Social e Cultural do Governo do Distrito Federal, representa a categoria dos servidores que lhe dão nome, em atividade ou aposentados, na base territorial do Distrito Federal, em consonância com o art. 8º, III da Constituição Federal de 1988. O fato de não haver previsão expressa sobre os pensionistas em seu estatuto não autoriza a conclusão de que não sejam representados.

3. Considerando o pedido de responsabilidade exclusiva do Distrito Federal e sua responsabilidade subsidiária em relação às obrigações do IPREV, afastada a preliminar de ilegitimidade passiva.

4. Afirmada a legitimidade passiva do Distrito Federal, rejeitado o entendimento de que a cobrança estaria prescrita, tendo em vista que a Ação de Protesto ajuizada pelo ente sindical em 2019 gerou a interrupção da prescrição, conforme determina o artigo 202, inciso II, do Código Civil.

5. Nos termos do Tema 163 do Supremo Tribunal Federal, "Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como 'terço de férias', 'serviços extraordinários', 'adicional noturno' e 'adicional de insalubridade.'"

6. Incontroversa a natureza *propter laborem* da Gratificação em Políticas Sociais que não é incorporada à aposentadoria dos servidores da carreira, não sendo possível a incidência da contribuição previdenciária tanto para os servidores ativos quanto para os inativos.

7. Aplica-se a SELIC para correção monetária e compensação da mora, nos termos do art. 3º da EC 113/2021.

8. Recursos conhecidos. Preliminares rejeitadas. No mérito, apelo dos réus parcialmente provido. Recurso do autor provido. (Acórdão 1667287, 07048604520218070018, Relator: ROMULO DE ARAUJO MENDES, 1ª Turma Cível, data de julgamento: 1/3/2023, publicado no PJe: 18/3/2023. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

Transcreve-se, para facilitar a compreensão da referida decisão, o seguinte excerto do Voto aprovado:

“No mérito, DOU PARCIAL PROVIMENTO ao apelo dos réus e DOU PROVIMENTO ao apelo do autor para REFORMAR a sentença e julgar procedente os pedidos iniciais para determinar a suspensão da incidência de contribuição previdenciária sobre a Gratificação em Políticas Sociais tanto para os servidores ativos quanto inativos, bem como condenar o IPREV e, subsidiariamente, o Distrito Federal, a restituir os valores retidos desde 25/2/2014. Aplica-se a SELIC para correção monetária e compensação da mora, nos termos do art. 3º da EC 113/2021”.

Passemos a outro ponto do relatório final da inspeção.

Segundo a Sefipe, as parcelas Gratificação em Políticas Sociais, Gratificação por Atividade de Risco e Parcela Complementar não devem integrar a base de cálculo da licença-prêmio por assiduidade convertida em pecúnia.

Em que pese especialmente às disposições do Decreto distrital n.º 40.208/2019, curvo-me ao entendimento capitaneado pelo STJ, no sentido de que outras verbas que compõem a remuneração dos servidores possam integrar a base de cálculo das licenças-prêmio convertidas em pecúnia. Diga-se de passagem, tal entendimento já foi inclusive adotado nesta Corte⁵. Senão vejamos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. INCLUSÃO DO ABONO DE PERMANÊNCIA E DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO NA BASE DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO PARA FINS DE CONCESSÃO DE LICENÇA-PRÊMIO. AGRAVO INTERNO DO DISTRITO FEDERAL DESPROVIDO.

1. O acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento adotado por esta Corte de que as rubricas que compõem a remuneração do Servidor deverão ser incluídas na base de cálculo da conversão da licença-prêmio em pecúnia, dentre elas o auxílio-alimentação, o abono de permanência e a saúde suplementar.

Nesse sentido: REsp. 1.489.904/RS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25.11.2014, DJe 4.12.2014.

2. Agravo Interno do DISTRITO FEDERAL desprovido.

(AgInt no AREsp n. 475.822/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 6/12/2018, DJe de 19/12/2018.)

Pelo exposto, lamentando dissentir parcialmente das conclusões constantes das manifestações do Corpo Técnico e do *Parquet*, Voto no sentido de que o Plenário:

I - tome conhecimento:

⁵ Decisões ADM/TCDF n.º 48/2021 e 17/2022.

- 1) do Relatório Final de Inspeção n.º 01/2023 – DIFIPE (Peça 198);
- 2) do requerimento protocolado pelo SINDSASC (e-DOC 6979645C – Peça 196), que se fez acompanhar de anexos (Peças 193/195), considerando-o prejudicado, ante a análise de mérito da matéria;

II – revogue a medida cautelar concedida por meio da Decisão n.º 2506/2023;

III - considere:

- 1) cumpridas as Decisões n.ºs 4847/2018, 644/2021, 1264/2019, 3754/2018, 955/2019, 760/2022, 1016/2022 e 493/2021, 1285/2022, o item III da Decisão/TCDF n.º 4515/2022 e o item IV da Decisão Reservada n.º 27/2017, bem como releve o não cumprimento ou o cumprimento parcial das Decisões n.ºs 813/2022, 1422/2022, 3387/2022, 5048/2018, 5415/2018, 923/2020 e 5695/2018, pelas razões expostas no Relatório Final de Inspeção n.º 01/2023 - DIFIPE;
- 2) não cumprido o item II da Decisão 2162/2019, o item II.b.1 da Decisão 3211/2022 e o item III da Decisão n.º 863/2022;
- 3) regulares os aspectos financeiros das concessões consideradas legais para fins de registro, apreciadas à luz da Decisão/TCDF n.º 77/2007, constantes do Quadro II, à exceção das situações identificadas no item VIII deste Voto;
- 4) parcialmente procedentes as alegações apresentadas pelo SINDSASC na Peça 27;
- 5) regular a percepção da parcela GPS para os servidores que se aposentaram anteriormente à vigência da Lei 5.184/2013, nos termos

da Súmula 35 da Turma de Uniformização dos Juizados Especiais do Distrito Federal (Acórdão 1610582 – TJDFT);

IV - reitere à SEDES, bem como determine ao IPREV, no que for de sua competência, para cumprimento no prazo de 60 (sessenta) dias, os itens a seguir, alertando os responsáveis de que a documentação probatória deve ser encaminhada ao Tribunal, assim como de que o não cumprimento injustificado da diligência poderá ensejar a aplicação da sanção prevista no art. 57, IV, da LC nº 1/94:

1) item II da Decisão nº 2162/2019: alerte a interessada da necessidade de apresentar certidão emitida pelo Ministério da Educação para o tempo de serviço prestado de 02/05/1979 a 02/07/1981, com vistas a garantir a manutenção da contagem do período para ATS, e de que o não atendimento acarretará a redução da referida parcela (ATS) para 28%;

2) item II da Decisão nº 3211/2022: b) apresente esclarecimentos sobre as divergências: b.1) entre os Demonstrativo de Licenças Médicas e Demonstrativo de Outros Afastamentos (fls. 7805120 e 7809490), as informações registradas na aba “Tempos” do Módulo de Concessões do SIRAC e constantes no sistema de pessoal, elaborando novo Demonstrativo de Tempo de Serviço, se for o caso, e adotando as demais medidas corretivas cabíveis;

V - em respeito aos princípios da proibição do comportamento contraditório, da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica, tolere, excepcionalmente, a manutenção da parcela Gratificação por Atividade de Risco – GAR e da Parcela Complementar – PAS nas concessões de aposentadoria e pensão já publicadas até a data desta decisão ou cujos servidores tenham direito adquirido, desde que

comprovada a inclusão delas na base de cálculo das respectivas contribuições previdenciárias;

VI - esclareça à SEDES e ao IPREV, em linha de convergência com o entendimento consubstanciado no Parecer Jurídico n.º 327/2023 - PGDF/PGCONS, que a natureza *propter laborem* conferida à GAR pela Lei n.º 5.184/2013 impede, doravante, a incidência de contribuição previdenciária sobre tal parcela e, conseqüentemente, a sua incorporação nos proventos de aposentadoria e benefícios de pensão;

VII - considerando o disposto no item precedente, promova, a fim de evitar o enriquecimento ilícito da Administração, os ajustes necessários para equacionar eventual prejuízo daqueles servidores ativos que tiveram incluída na base de cálculo das contribuições previdenciárias a Gratificação por Atividade de Risco ou a Parcela Complementar;

VIII – determine:

- 1) à SEDES e ao IPREV/DF que aperfeiçoem os controles internos a fim de evitar falhas como as evidenciadas no Quadro II do Relatório Final de Inspeção n.º 01/2023 – DIFIPE;
- 2) à SEDES e ao IPREV/DF que, no prazo de 60 (sessenta) dias, observando os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, assim como o disposto no item V desta Decisão, adotem, no que couber, as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, no que se refere às irregularidades apontadas no Quadro II do Relatório de Inspeção n.º 01/2023 – DIFIPE, que passa a fazer parte do dispositivo deste Voto, enviando ao Tribunal cópia da documentação comprobatória dos ajustes realizados, bem como juntando tal documentação nos processos próprios, relativos às concessões;

3) à SEDES que, no prazo de 60 (sessenta) dias:

a) informe sobre as providências efetivas já adotadas no Processo 0101-000073/1992, quanto ao ressarcimento do valor de LPA pago a maior ao servidor TARCISIO BRANDAO MELO, mat. 01025961;

b) aperfeiçoe a instrução dos processos de licença-prêmio por assiduidade, nos quais deverão constar os seguintes documentos: ficha cadastral completa (filiação, data de nascimento, data e forma de ingresso no serviço público, etc.); Demonstrativo de Licenças-Prêmio por Assiduidade (Anexo VI - Resolução nº 299/2016 TCDF), Demonstrativo de Faltas, Demonstrativo de Licenças Médicas e Outros Afastamentos (Anexo V - Resolução nº 299/2016 TCDF), Memória de Cálculo do montante a ser pago (rubricas consideradas e valores) e ato formal de conversão em pecúnia, devidamente assinado pelo responsável;

c) informe o andamento e conclusões dos processos listados no Quadro VI, que também passa a fazer parte do dispositivo deste Voto;

d) informe o andamento dos processos 00431-00010363/2023-32, relativo à servidora HANA DAHER LOPES, matrícula 01755935, e à empresa Escola Pequenos Brilhantes LTDA (CNPJ 04.375.237/0001-08); e 00431-00010364/2023-87, relativo à servidora MARILIA GOMES FERREIRA, matrícula 01790668, e à empresa Cadete Engenharia e Consultoria LTDA (CNPJ 07.089.258/0001-55).

4) à CGDF que encaminhe ao Tribunal, em 60 (sessenta) dias, o resultado do julgamento do Processo 00431-00014835/2021-64, relativo a David Ernesto Cavalcante, matrícula n.º 103475-8;

IX - autorize:

1) o envio de cópias do Relatório Final de Inspeção n.º 01/2023 – DIFIPE, deste Voto e da Decisão que o acompanhar aos titulares da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, do Instituto de Previdência do Distrito Federal e da Controladoria Geral do Distrito Federal, para conhecimento e subsídio às medidas a serem adotadas, bem como aos Sindicatos dos Servidores da Assistência Social e Cultural do Governo do Distrito Federal e da Carreira Socioeducativa do Distrito Federal;

2) o retorno dos autos à Sefipe, para a adoção das providências de praxe.

Sala das Sessões, 13 de dezembro de 2023.

PAULO TADEU
Conselheiro-Relator