

**Processo n.º:** 00600-00011697/2023-71-e

**Jurisdicionada:** Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - Sejus/DF

**Assunto:** Representação

**Ementa:** Representação, com pedido de cautelar, oferecida pelo Sindicato dos Servidores da Carreira Socioeducativa do Distrito Federal - SINDSSE/DF, versando sobre potencial ilegalidade ocorrida no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania - Sejus/DF, na aplicação do Parecer Jurídico n.º 327/2023 - PGDF/PGCONS e a decorrente não incidência da contribuição previdenciária sobre a Gratificação por Atividade de Risco - GAR. Decisão n.º 4.124/2023: conhecimento da representação; concessão da tutela de urgência requerida pelo SINDSSEE/DF, determinando à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - Sejus/DF e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal - Iprev/DF que se abstenham de suprimir a Gratificação por Atividade de Risco dos proventos das aposentadorias e dos estipêndios pensionais dos servidores/pensionistas daquela Secretaria, mantendo a aludida gratificação na base dos cálculos das novas concessões, até a análise definitiva de mérito pelo Plenário deste Tribunal; sobrestamento da análise do mérito da representação em apreço, até que o deslinde do Processo n.º 502/2023 nesta Corte; e oitiva da jurisdicionada. Ingresso de recurso nominado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, requerendo a revogação da medida cautelar contida no item II da Decisão n.º 4.124/2023. Decisão n.º 4.828/2023: conheceu do recurso nominado protocolado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, em face do item II da Decisão n.º 4.124/2023, sem efeito suspensivo, na forma do art. 277, § 8º, do RI/TCDF; deferiu ao Sindicato dos Servidores e Empregados da Assistência Social e Cultural do Distrito Federal – SINDSASC/DF o ingresso nos autos, como interessado, nos termos do art. 119, *caput*, do RI/TCDF; concedeu ao Sindicato dos Servidores e Empregados da Assistência Social e Cultural do Distrito Federal – SINDSASC/DF o prazo de 15 (quinze) dias para o exercício das prerrogativas processuais, nos termos do § 4º do art. 119 do RI/TCDF. **Nesta fase:** exame de mérito do recurso nominado manejado pela PGDF, contra o item II da Decisão n.º 4;124/2023; Nurec/TCDF sugere negar provimento ao apelo; e autorizar a remessa dos autos à Sefipe/TCDF. Parecer ministerial convergente. VOTO em harmonia com as manifestações instrutiva e ministerial.

## RELATÓRIO

Tratam os autos da Representação, com pedido de cautelar, oferecida pelo Sindicato dos Servidores da Carreira Socioeducativa do Distrito Federal - SINDSSE/DF, versando sobre potencial ilegalidade ocorrida no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania - Sejus/DF, na aplicação do Parecer Jurídico n.º 327/2023 PGDF/PGCONS, e a decorrente não incidência da contribuição previdenciária sobre a Gratificação por Atividade de Risco - GAR (e-DOC 50213780-e, peça 8 e anexos).

Na Sessão Ordinária n.º 5357, de 20.09.2023<sup>1</sup>, o Plenário desta Corte proferiu a Decisão n.º 4.124/2023, com o seguinte teor:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – **conhecer** da representação (e-DOC 50213780 – Peça n.º 8), bem como dos anexos que a acompanham (Peças 1/7 e 9), ante o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade previstos no art. 230 do RI/TCDF; II – conceder, com base no art. 277 do RI/TCDF, a **tutela de urgência** requerida pelo SINDSSEE/DF, determinando à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - Sejus/DF e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal - Iprev/DF que se abstenham de suprimir a Gratificação por Atividade de Risco dos proventos das aposentadorias e dos estímulos pensionais dos servidores/pensionistas daquela Secretaria, mantendo a aludida gratificação na base dos cálculos das novas concessões, até a análise definitiva de mérito pelo Plenário deste Tribunal; III – determinar o sobrestamento da análise do mérito da representação em apreço, até que a Corte delibere a respeito da matéria em evidência no Processo n.º 502/2023, considerando prejudicado o pedido feito em sede de preliminar, no sentido de que haja a declaração de ilegalidade na aplicação do Parecer Jurídico n.º 327/2023 PGDF/PGCONS aos servidores da Sejus/DF; IV – conceder o prazo de **15 (quinze) dias** à Sejus/DF, à PGDF e ao Iprev/DF, para, nos termos do art. 230, § 7º do RI/TCDF, apresentar os esclarecimentos pertinentes quanto ao teor da representação; V – dar ciência desta decisão aos representantes do SINDSSEE/DF, por meio dos patronos constituídos, signatários da exordial; VI – autorizar: 1) o encaminhamento de cópia da representação (e-DOC 50213780 – Peça 8) à Sejus/DF, à PGDF e ao Iprev/DF, para subsidiar o atendimento do previsto no item IV precedente; 2) o restabelecimento dos recolhimentos da contribuição previdenciária sobre a GAR; 3) o retorno dos autos à Sefipe, para a adoção das providências de praxe.”*

Irresignada com o *decisum*, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, em 03.10.2023, manejou recurso nominado (e-DOC 38ADFCEE-c, peça 35).

Na sequência, a admissibilidade do apelo foi examinada e, durante a Sessão Ordinária n.º 5362, de 08.11.2023<sup>2</sup>, foi proferida a Decisão n.º 4.828/2023, contendo os seguintes termos:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer: a) do recurso nominado protocolado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF (e-DOC 38ADFCEE-c, Peça n.º 35), em face do item II da Decisão n.º 4.124/2023, sem efeito suspensivo, na forma do art. 277, § 8º do RI/TCDF; b) da Informação n.º 207/2023 – NUREC (e-DOC F492AFC4-e, Peça n.º 40); c) do Parecer n.º 967/2023–G3P/CF (e-DOC 7A2DB83E-e, Peça n.º 43); d) do expediente de e-DOC 4D9B4720-e e anexos (Peças n.ºs 46 a 50),*

<sup>1</sup> Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro MÁRCIO MICHEL. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, ANILCÉIA MACHADO, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU e ANDRÉ CLEMENTE. Participaram o Auditor VINÍCIUS CARDOSO DE PINHO FRAGOSO e o representante do MPJTCDF, Procurador-Geral DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE.

<sup>2</sup> Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro MÁRCIO MICHEL. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU e ANDRÉ CLEMENTE e o Conselheiro-Substituto VINÍCIUS FRAGOSO. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador-Geral DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Conselheiro RENATO RAINHA.

*de autoria do Sindicato dos Servidores e Empregados da Assistência Social e Cultural do Distrito Federal – SINDSASC/DF; II – deferir ao Sindicato dos Servidores e Empregados da Assistência Social e Cultural do Distrito Federal – SINDSASC/DF o ingresso nos autos, como interessado, nos termos do art. 119, caput, do RI/TCDF; III – conceder ao Sindicato dos Servidores e Empregados da Assistência Social e Cultural do Distrito Federal – SINDSASC/DF o prazo de 15 (quinze) dias para o exercício das prerrogativas processuais, nos termos do § 4º do art. 119 do RI/TCDF; IV – dar ciência desta decisão: a) à PGDF, signatária da peça recursal, informando-lhe que o recurso ainda carece de análise de mérito, nos termos do art. 4º § 2º da Resolução n.º 183/2007-TCDF; b) ao Sindicato dos Servidores e Empregados da Assistência Social e Cultural do Distrito Federal – SINDSASC/DF; V – autorizar o retorno dos autos ao Núcleo de Recursos/TCDF, para análise de mérito do recurso.”*

A presente fase processual se dedica, então, ao exame de mérito do aludido recurso.

#### MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE INSTRUTIVA

O Núcleo de Recursos – Nurec/TCDF, mediante a Informação n.º 27/2023-NUREC (e-DOC D6237C8D-e, peça 62), analisou o mérito da peça recursal e apresentou proposta de encaminhamento ao Plenário conforme reproduzido a seguir:

##### **“(…) I – ANTECEDENTES**

*2. Na Representação (peça 8), o SINDSSE/DF alega possível ilegalidade ocorrida no âmbito da SEJUS/DF, que, ao acolher o entendimento emanado do Parecer Jurídico nº 327/2023 PGDF/PGCONS (peça 4), teria concluído pela não incidência da contribuição previdenciária sobre a Gratificação por Atividade de Risco (GAR), a partir de agosto de 2023. Segundo o Sindicato, a consequência desse procedimento refletiria na impossibilidade de incorporação da referida vantagem nos proventos/estipêndios dos servidores/pensionistas daquela Secretaria.*

*3. Em face do exposto, o representante solicita que seja ‘deferido o pedido de tutela cautelar nos termos do art. 277 do Regimento Interno do TCDF, determinando-se que a SEJUS se abstenha de praticar quaisquer atos que impliquem na supressão da contribuição previdenciária sobre Gratificação por Atividade de Risco – GAR dos aposentados e pensionistas da Carreira Socioeducativa, e não seja a GAR excluída dos proventos de aposentadorias e pensões, até a análise definitiva de mérito pelo plenário do TCDF’ (peça 8, pág. 28).*

*(…)*

*5. Inconformada com o encaminhamento dos autos, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF interpôs Recurso Inominado (peça 35) em face do item II da Decisão nº 4124/2023 (peça 16), conhecido mediante a Decisão nº 4828/2023 (peça 52), sem efeito suspensivo. 6. Nesta fase, procede-se ao exame de mérito da peça recursal.*

##### **II – DAS RAZÕES RECURSAIS**

7. Segundo a Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, não se encontrariam adequadamente preenchidos os pressupostos para a concessão de medida cautelar, especialmente diante da ausência de verossimilhança na Representação apresentada à Corte (peça 35, pág. 2).

8. Com fundamento no art. 277 do RI/TCDF<sup>3</sup>, entende que a norma possibilitaria a concessão de medida cautelar como forma de preservação da legalidade e do patrimônio público, pressupondo, a exemplo do previsto na legislação processual civil, a demonstração da existência de verossimilhança na alegação apresentada ao conhecimento da Corte (peça 35, pág. 2).

9. Explica que, nos termos da legislação processual civil vigente (Lei nº 13.105/2015), a tutela provisória de urgência, de natureza cautelar ou antecipada, somente será concedida ‘quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo’. Não obstante, reclama que no caso específico dos autos não se verificaria a existência de risco efetivo ao resultado do processo, tampouco de probabilidade do direito invocado pelo representante (peça 35, pág. 2).

10. Justifica que a questão jurídica trazida ao conhecimento da Corte teria contado com específica e formal análise jurídica da PGDF, que, exercendo sua competência constitucional privativa prevista no art. 132, da CRBF<sup>4</sup> c/c art. 111, VI, da LODF<sup>5</sup>, teria exarado o Parecer Jurídico nº 327/2023 – PGCONS/PGDF (peça 4), concluindo que ‘O caráter propter laborem conferido à GAR pela Lei n.º 5.184/2013 impede a incidência de contribuição previdenciária e a sua incorporação nos proventos de aposentadoria, conforme jurisprudência do STJ, STF e pareceres da PGDF’ (peça 35, pág. 2).

11. Complementa que a PGDF, no exercício típico e privativo de sua função consultiva da administração direta do Distrito Federal, teria emanado orientação jurídica formal sobre o tema, sustentando sua posição não apenas em pareceres anteriores sobre temática semelhante, mas também em precedentes jurisdicionais específicos que embasariam a conclusão firmada no Parecer Jurídico nº 327/2023-PGCONS/PGDF (peça 4; peça 35, pág. 3).

12. Com fundamento em extrato do supracitado parecer e em precedente jurisdicional acerca da matéria, compreende que não se vislumbraria a existência de qualquer ilegalidade ou irregularidade perpetrada pelas jurisdicionadas. Ao contrário, aponta o estrito cumprimento da legislação de regência (peça 35, págs. 3/5).

<sup>3</sup> Nota de rodapé original n.º 1: “Art. 277. O Plenário, o relator, ou, o Presidente, na hipótese do art. 16, inciso XIV, deste Regimento, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências necessárias à preservação da legalidade e do patrimônio público, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei Complementar nº 1/94.”

<sup>4</sup> Nota de rodapé original n.º 2: “Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

<sup>5</sup> Nota de rodapé original n.º 3: “Art. 111. São funções institucionais da Procuradoria-Geral do Distrito Federal: (Artigo alterado(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 80 de 31/07/2014) (...) VI - prestar orientação jurídico-normativa para a administração pública direta, indireta e fundacional;”

13. *Constata que a situação sob exame não evidenciaria o 'periculum in mora' ou a possibilidade de que o estrito cumprimento da orientação exposta no Parecer Jurídico nº 327/2023-PGCONS/PGDF (peça 4) pudesse, de qualquer forma, representar violação à legalidade ou risco contra o patrimônio público (peça 35, pág. 5).*

14. *Alega que existiria no caso dos autos o risco de dano reverso ao erário, com a possibilidade de que, caso se perpetue a decisão cautelar, sejam implementados pagamentos indevidos aos servidores inativos, os quais dificilmente serão recuperados pela Fazenda Pública, diante do entendimento consagrado no Tema Repetitivo 1009/STJ<sup>6</sup> (peça 35, pág. 5).*

15. *Em seu pedido, tendo em vista a alegada presunção de legalidade de que gozam os atos administrativos, considerando a prévia análise jurídica do tema (peça 4) e os precedentes jurisprudenciais afetos à matéria e considerando a possibilidade de dano reverso ao erário com a possível implementação indevida de pagamentos, requer que seja revogado o item II da Decisão nº 4124/2023 (peça 16), para fins de sustar a cautelar deferida (peça 35, pág. 5).*

### **III – ANÁLISE**

16. *De acordo com o item II da Decisão nº 4124/2023 (peça 16), o Tribunal concedeu a tutela de urgência requerida pelo SINDSSE/DF (peça 8) nos seguintes termos: '(...) II – conceder, com base no art. 277 do RI/TCDF<sup>7</sup>, a tutela de urgência requerida pelo SINDSSEE/DF, determinando à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - Sejus/DF e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal - Iprev/DF que se abstenham de suprimir a Gratificação por Atividade de Risco dos proventos das aposentadorias e dos estípedios pensionais dos servidores/pensionistas daquela Secretaria, mantendo a aludida gratificação na base dos cálculos das novas concessões, até a análise definitiva de mérito pelo Plenário deste Tribunal;'*

17. *Neste momento processual, em essência, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF defende que os pressupostos para a concessão de medida cautelar não teriam sido adequadamente preenchidos (peça 35), especialmente diante da ausência de verossimilhança na Representação apresentada à Corte (peça 8).*

18. *Segundo o § 6º inciso I, do art. 230 do RI/TCDF<sup>8</sup>, a não identificação de verossimilhança das informações evidencia-se como um dos motivos*

<sup>6</sup> Nota de rodapé original n.º 4: "Os pagamentos indevidos aos servidores públicos decorrentes de erro administrativo (operacional ou de cálculo), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, estão sujeitos à devolução, ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido."

<sup>7</sup> Nota de rodapé original n.º 5: "Art. 277. O Plenário, o relator, ou, o Presidente, na hipótese do art. 16, inciso XIV, deste Regimento, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências necessárias à preservação da legalidade e do patrimônio público, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei Complementar nº 1/94."

<sup>8</sup> Nota de rodapé original n.º 6: "Art. 230. O Tribunal receberá representações sobre ilegalidades, irregularidades ou abusos identificados no exercício da administração contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição ou na aplicação de quaisquer recursos repassados ao Distrito Federal, ou por este, mediante ajuste de qualquer natureza. (...) § 6º O relator ou o Tribunal não conhecerá de representação, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao representante, diante da: I - não identificação da verossimilhança das informações;"

do não conhecimento da Representação. Não obstante, a Informação nº 80/2023 – GAB/SEFIPE (peça 13, pág. 6), aqui escida no Voto condutor (peça 15) da Decisão nº 4124/2023 (peça 16), que procedeu ao exame de admissibilidade da Representação, constatou que ‘as informações trazidas apresentam verossimilhança com os fatos representados’. 19. Inicialmente, importa lembrar que o termo verossimilhança admitido na fase processual de cognição sumária comporta conteúdo jurídico distinto da expressão verdade e convicção. Verossimilhança está associada à plausibilidade, ao que parece verdadeiro, a algo possível ou provável de ocorrer. No sentido jurídico, consiste na probabilidade de que determinado ato aconteça. A título de exemplo, quando se diz que o julgamento se fundamenta na verossimilhança da alegação, basta a possibilidade da existência do direito pleiteado, ou a plausibilidade de ser verídica a alegação da parte.

20. Nesse sentido, ao contrário do que alega a recorrente, quando da Representação interposta por parte do SINDSSE/DF, o fato de a matéria, à época, ainda se encontrar pendente de exame de mérito no âmbito do Processo nº 00600- 00000502/2023-67-e, e tendo em vista que a Decisão nº 2506/2023 (e-DOC 5B5208E6-e) havia ordenado ‘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 estímulos 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;’, evidenciavam motivos suficientes para conduzir à possibilidade de que a Corte decidisse pela manutenção da medida.

21. Portanto, diante da ‘probabilidade do direito’, os fundamentos da decisão recorrida se encontravam em consonância com os termos da legislação processual civil vigente, notadamente quanto ao art. 300 da Lei nº 13.105/2015<sup>9</sup>, ao contrário da alegação da peça recursal.

22. Observe-se que aqueles autos (Processo nº 00600-00000502/2023-67-e) evidenciam a mesma gratificação questionada neste momento processual. Portanto, os efeitos decorrentes da decisão que viria a ser prolatada no âmbito da SEDES/DF poderiam alcançar os servidores da SEJUS/DF. Por esse motivo, a Corte teria autorizado, mediante a Decisão nº 3987/2023 (e-DOC 0DA49162-e), o ingresso do SINDSSE/DF como interessado no deslinde da questão.

23. Naquele momento processual, em se tratando de assunto passível de afetar estes autos, a Corte, mediante o item III da Decisão nº 4124/2023 (peça 16), determinou o sobrestamento da análise do mérito da Representação do SINDSSE/DF (peça 8) até que se deliberasse acerca do assunto em evidência no Processo nº 00600-00000502/2023-67-e.

24. Não obstante, em 13/3/2024, o Tribunal prolatou a Decisão nº 835/2024 (eDOC 01260569), no âmbito do Processo nº 00600-

<sup>9</sup> Nota de rodapé original n.º 7: “Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.”

00000502/2023-67-e, em que tratou do exame de mérito da matéria, in verbis:

*‘O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) V – em respeito aos princípios da proibição do comportamento contraditório, da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica, tolerar, excepcionalmente, a manutenção da 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 – esclarecer 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 Gratificação por Atividade de Risco - GAR e à Parcela Complementar – PAS pelas Leis ns.º 5.184/2013 e 4.450/2009, respectivamente, inviabiliza, doravante, a incidência de contribuição previdenciária sobre tais parcelas e, conseqüentemente, a sua incorporação nos proventos de aposentadoria ou nos benefícios de pensão; (...)’*

25. Com a entrada em vigor da Decisão n.º 835/2024, prima facie, não mais subsistiria o motivo que deu suporte ao sobrestamento determinado no item III da Decisão n.º 4124/2023.

26. Contudo, os efeitos da Decisão n.º 835/2024 encontram-se suspensos em razão de pedido de reexame interposto pela PGDF naqueles autos, conhecido pela Decisão n.º 1832/2024 (e-DOC 8C13CBF3), de 22/05/2024.

27. Assim, tem-se que a controvérsia ainda não teve um desfecho definitivo, razão pela qual entende-se que ainda não houve o implemento de condição exigido para o prosseguindo da análise de mérito da representação do SINDSSEE/DF nestes autos.

28. Noutra giro, no que se refere à cautelar concedida no item II da Decisão n.º 4124/2023, a Recorrente motivou seu pedido mencionando o periculum in mora reverso, sob a ótica de que a manutenção da cautelar permitiria pagamentos indevidos aos servidores inativos.

29. Não obstante, tal argumento restou mitigado a partir da posição favorável adotada pela Corte em relação aos servidores da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal – Sedes/DF, no sentido de permitir a manutenção da GAR e da PAS nas concessões já publicadas e nas situações em que já haja direito adquirido, conforme item V da Decisão n.º 835/2024.

30. Portanto, ao contrário do que pretende a Recorrente, a manutenção da cautelar se faz necessária até que o Tribunal se manifeste sobre a questão em relação aos servidores da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - Sejus/DF, mormente para privilegiar o princípio da isonomia e para garantir a uniformidade de entendimento.

#### **IV – CONCLUSÃO**

31. Ante o exposto, conclui-se que ainda permanecem os motivos ensejadores das medidas acautelatórias determinadas nos itens II e III da Decisão n.º 4124/2023 (peça 16), de forma que, no mérito, deve ser negado provimento ao Recurso Inominado (peça 35) interposto pela

*Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, devendo a recorrente ser cientificada acerca da decisão a ser proferida.*

**V – SUGESTÃO**

*Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:*

*I. tomar conhecimento da Informação nº 027/2024 – NUREC;*

*II. negar provimento ao Recurso Inominado (peça 35) interposto por parte da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF em face do item II da Decisão nº 4124/2023 (peça 16);*

*III. autorizar o:*

*a) conhecimento do teor da decisão que vier ser proferida à recorrente, ao representante do Sindicato dos Servidores da Carreira Socioeducativa do Distrito Federal (SINDSSE/DF) e aos titulares da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania – SEJUS/DF e do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV;*

*b) envio ao Núcleo de Recursos de cópia da decisão a ser proferida, como forma de viabilizar os correspondentes registros;*

*c) retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIPE, para os devidos fins.” (destaques originais).*

## MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal - MPjTCDF, no Parecer n.º 548/2024 – G3P/CF (e-DOC 53108B1D-e, peça 66), acolhe as sugestões ofertadas pela Sefipe/TCDF, nestes termos:

*“(…) 8. A presente fase processual **cinge-se ao exame do mérito do recurso inominado interposto pela PGDF em face da Decisão nº 4.124/2023**, por meio da qual restou deferida a tutela de urgência requerida pelo SINDSSEE/DF, para que a SEJUS e o IPREV se abstivessem suprimir a Gratificação por Atividade de Risco - GAR dos proventos das aposentadorias e dos estipêndios pensionais dos servidores/pensionistas, até a análise de mérito da Representação.*

*9. Conforme se depreende destes autos, a irrisignação da d. PGDF se fulcra no não preenchimento dos requisitos para a concessão da medida cautelar, notadamente na falta de verossimilhança dos fatos alegados na Representação. Segundo a Recorrente, a medida cautelar só deve ser concedida se houver probabilidade do direito e perigo de dano, o que não teria ocorrido, a seu ver, no caso. Destacou que o parecer objurgado apenas concluiu que a contribuição previdenciária não incidiria sobre a Gratificação de Atividade de Risco, conforme assentada jurisprudência e pareceres anteriores daquela Casa Jurídica sobre a temática. Logo, não há que se falar em ilegalidade ou irregularidade no cumprimento da legislação, de modo que a concessão da medida cautelar poderia resultar em pagamentos indevidos, causando danos ao Erário.*

*10. A seu turno, a Unidade Técnica enfatizou que, quando da análise de admissibilidade da Representação (Informação nº 80/2023-SESIPE - Peça nº 13), considerou verossímeis as alegações apresentadas na exordial, vale dizer, plausíveis e prováveis,*

porquanto verossimilhança, no contexto jurídico, refere-se à plausibilidade de uma alegação, e não à sua verdade absoluta.

11. Argumentou que, à época do oferecimento da Representação, a mesma gratificação estava pendente de análise definitiva pelo Plenário, nos autos do Processo nº 00600-00000502/2023-67), e que a Decisão nº 2.506/20232 ordenou à SEDES/DF e ao IPREV/DF que se abstivessem de suprimir a Gratificação por Atividade de Risco dos proventos de aposentadoria e dos estipêndios pensionais dos servidores, bem como que não fosse excluída a gratificação dos cálculos de proventos de novas concessões de aposentadoria, até análise definitiva.

12. Assim, como os efeitos de decisão prolatada no âmbito da SEDES/DF poderiam alcançar os servidores da SEJUS/DF, a Corte decidiu por bem determinar o sobrestamento da análise do mérito da presente Representação, **até deliberação do assunto nos autos do Processo nº 00600-00000502/2023-67-e.**

13. Por fim, a Unidade Técnica aventou que, malgrado a Decisão nº 835/2024<sup>10</sup>, exarada naqueles autos, tenha autorizado o levantamento do sobrestamento determinado no item III da Decisão nº 4.124/2023, houve a interposição de pedido de reexame pela PGDF, conhecido pela Decisão nº 1.832/2024, de modo que a controvérsia ainda não teve desfecho, impossibilitando o prosseguimento do mérito da Representação do SINDSSE/DF.

14. Com efeito, a tese de verossimilhança das informações contidas na Representação é robusta, confirmando a plausibilidade das alegações e atendendo aos requisitos legais para a concessão da medida cautelar. Prova disso foi a prolação das Decisões nºs 2.506/2023 e 835/2024, esta última objeto de recurso por parte da PGDF no Processo nº 00600- 00000502/2023-67.

15. Desse modo, considerando que o apelo se volta contra a deliberação da Corte que concedeu a medida de urgência, entendo que, presentes os pressupostos processuais necessários ao seu deferimento, o desprovisionamento do recurso em exame é medida que se impõe.

16. **Ex positis**, este Representante Ministerial **converge** com as proposições emanadas da Área Técnica na Informação nº 27/2024-NUREC.” (destaques originais)

É o relatório.

<sup>10</sup> Nota de rodapé original n.º 3: “O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) V – em respeito aos princípios da proibição do comportamento contraditório, da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica, tolerar, excepcionalmente, a manutenção da 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 – esclarecer 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 Gratificação por Atividade de Risco - GAR e à Parcela Complementar – PAS pelas Leis ns.º 5.184/2013 e 4.450/2009, respectivamente, inviabiliza, doravante, a incidência de contribuição previdenciária sobre tais parcelas e, conseqüentemente, a sua incorporação nos proventos de aposentadoria ou nos benefícios de pensão; (...)”

## VOTO

A presente fase processual trata do exame de **mérito** do **Recurso inominado** (e-DOC 38ADFCEE-c, peça 35) interposto pela **Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF**, contra o item II da **Decisão n.º 4.124/2023**, proferida na Sessão Ordinária n.º 5357, de 20.09.2023.

Eis o teor da decisão recorrida:

*“II – conceder, com base no art. 277 do RI/TCDF, a **tutela de urgência** requerida pelo SINDSSEE/DF, determinando à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - Sejus/DF e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal - Iprev/DF que se abstenham de suprimir a Gratificação por Atividade de Risco dos proventos das aposentadorias e dos estipêndios pensionais dos servidores/pensionistas daquela Secretaria, mantendo a aludida gratificação na base dos cálculos das novas concessões, até a análise definitiva de mérito pelo Plenário deste Tribunal;”* (e-DOC 1D71EFB6-e, peça 16)

A recorrente alega, em síntese, a ausência dos requisitos autorizadores à concessão de medida cautelar e requer sua revogação. Aduz não haver ilegalidade ou irregularidade nos atos da jurisdicionada, porquanto atuou conforme orientação emitida no Parecer Jurídico n.º 327/2023-PGCONS/PGDF. Além disso, sustenta a existência de dano reverso ao erário, consubstanciado em pagamentos cuja recuperação pela Fazenda Pública seria difícil.

Analisando o feito, o Nurec/TCDF, mediante a Informação n.º 027/2024-NUREC, sugeriu negar provimento ao apelo e autorizar a remessa dos autos à Sefipe/TCDF. O MPJTCDF opinou de forma convergente.

Após detida análise dos autos, adianto que meu entendimento se alinha às conclusões externadas pelo Nurec/TCDF, as quais foram corroboradas pelo *Parquet* especial.

Explico.

Esta Corte de Contas pode adotar medida cautelar, com fulcro no art. 277, “*caput*”, do RI/TCDF,

*“em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências necessárias à preservação da legalidade e do patrimônio público, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei Complementar nº 1/94”* (grifei).

Como consabido, a concessão de medida cautelar exige a observância simultânea dos requisitos de **fumus boni iuris** (plausibilidade jurídica do pedido) e **periculum in mora** (perigo da demora). Considerando esses requisitos, é necessário analisar o contexto vigente à época da prolação da Decisão n.º 4.124/2023, bem como os fundamentos que embasaram o *decisum*.

No tocante à plausibilidade jurídica do pleito, constata-se, o seguinte: no voto condutor da decisão recorrida (e-DOC 190125E0-e, peça 15), o relator *a quo* apresentou os fundamentos de maneira satisfatória. Demonstrou a conexão temática entre os presentes autos e o Processo n.º 00600-00000502/2023-67, no qual foi concedida tutela de urgência aos servidores da Sedes/DF, consubstanciada na Decisão n.º 2.506/2023. Ao identificar idênticos direitos em ambos os processos, o relator, por isonomia, deferiu a medida cautelar solicitada na inicial, ancorando-se nos mesmos fundamentos expostos no voto condutor da Decisão n.º 2.506/2023.

Em realidade, o relator estendeu aos servidores da Sejus /DF a medida cautelar previamente concedida no Processo n.º 00600-00000502/2023-67, originalmente concedida em benefício dos servidores da Sedes/DF.

Neste ponto, cabe esclarecer, conquanto a Decisão n.º 835/2024 tenha revogado a cautelar concedida aos servidores da Sedes/DF, o item V do mesmo *decisum* autorizou “*excepcionalmente, a manutenção da Gratificação por Atividade de Risco – GAR e da Parcela Complementar – PAS nas concessões de aposentadoria e pensão já publicadas até*” a data daquela deliberação.

Do mesmo modo, a respeito do perigo da demora, o relator afirmou serem desnecessárias maiores explicações, considerando o risco iminente de supressão da Gratificação de Atividade de Risco pelas entidades fiscalizadas.

As alegações da recorrente não merecem, portanto, prosperar, haja vista os votos condutores das Decisões n.ºs 4.124/2023 e 2.506/2023 demonstrarem a presença dos requisitos exigidos à concessão de medidas cautelares.

Por entender, assim, que não merecem reparos, adoto, como razões de decidir, os fundamentos consignados na instrução e no parecer ministerial, já retratados no relatório precedente.

*Ex positis* VOTO em harmonia com o corpo instrutivo e o MPjTCDF, com os ajustes redacionais, no sentido de que o egrégio Plenário:

- I. conheça:
  - a) da Informação n.º 027/2023 – NUREC (e-DOC D6237C8D-e, peça 62);
  - b) do Parecer n.º 548/2024-G3P/ML (e-DOC 53108B1D-e, peça 66);
- II. no mérito, negue provimento ao Recurso Inominado (peça 35) interposto pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, contra o item II da Decisão n.º 4124/2023 (peça 16);
- III. autorize:
  - a) o conhecimento do teor da decisão que vier ser proferida à recorrente, ao representante do Sindicato dos Servidores da Carreira Socioeducativa do Distrito Federal - SINDSSE/DF e aos titulares da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania – Sejus/DF e do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – Iprev;



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**  
Gabinete do Conselheiro Inácio Magalhães Filho

e-DOC 4C38CB50  
Proc 00600-00011697/2023-71-e

Proc.: 00600-  
10011697/2023-71

- b) envio ao Núcleo de Recursos de cópia da decisão a ser proferida, como forma de viabilizar os correspondentes registros; e
- c) retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefipe/TCDF, para os devidos fins.

Sala das Sessões, 25 de setembro de 2024

**INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Conselheiro-Relator