



PROCESSO Nº 4.111/96 (anexos de I a XI)

APENSOS Nº 605/2001

Nº 1.063/2002 (anexo I)

Nº 2.393/2009 (anexos de I a IV)

ÓRGÃO DE ORIGEM: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente do Distrito Federal - SEDUMA.

ASSUNTO: **Representação.**

MONTANTE EM EXAME: 7.253.746,92 (Portaria nº 236/2002).

EMENTA: Representação nº 03/96/MFCF sobre o regime de trabalho dos "servidores" do IDHAB.

Solicitação de orientações formuladas pelo titular da SEDUMA a respeito do marco utilizado para cumprimento da Decisão nº 1.873/2007. Manifestação da Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do DF. Mandado de Segurança. Confronto entre princípios que regem a Administração Pública. Ponderação de valores.

Conclusões da inspeção levada a efeito no Processo nº 2.393/2009. Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal nº 1.048/2009 – DA. Manifestação da ASSEDUH. Superveniência da Lei nº 4.426/2009. Despacho Singular nº 342/2010 – CRR.

Conhecimento. Indeferimento do pleito da ASSEDUH. **Proposições.**

Senhora Diretora,

Versam os autos sobre a Representação nº 03/96 – MFCF, do Ministério Público de Contas do DF, tratando do regime jurídico dos servidores do então Instituto do Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (IDHAB)

2. No momento, realiza-se instrução complementar, em conformidade com o Despacho Singular nº 342/2010-CRR (fls. 1789/1793 deste volume), considerando-se os termos da Lei nº 4.426/2009, a manifestação apresentada pela ASSEDUH, juntada aos autos às fls. 1798/1935 deste volume, bem como do Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal nº 1.048/2009 – DA (fls. 1751/1770 – vol. VIII).

3. As considerações constantes na manifestação da ASSEDUH, a edição da Lei nº 4.426/2009 e o Parecer do MP junto à Corte, se apresentam supervenientes à instrução de fls. 1709/1745 (vol. VIII). Passa-se, então, à análise complementar com as atualizações pertinentes das sugestões apresentadas pelos auditores signatários da referida instrução.



MANIFESTAÇÃO APRESENTADA PELA ASSEDUH

4. A Associação dos Servidores da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – ASSEDUH, representando os servidores remanescentes do ex-IDHAB, ingressou com pedido de concessão de prazo para apresentar nos autos, argumentos demonstrando a legalidade da remuneração de tais servidores em contestação ao relatório técnico emitido pela 4ª ICE (fl. 1787 deste volume).

5. Não vislumbrando obstáculos ao pedido formulado, o relator dos autos, Conselheiro Antônio Renato Alves Rainha, deferiu, mediante Despacho Singular nº 342/2010 – CRR, o prazo de 60 dias para oferecimento de argumentos, conforme solicitado pela ASSEDUH (fls. 1790/1793 deste volume).

6. A manifestação da ASSEDUH (fls. 1798/1827 deste volume), sucintamente, concentra-se nos seguintes pontos:

- alegação preliminar de decadência, onde se contesta a ponderação de princípios jurídicos feita pela Unidade Técnica, sob alegação principal de que a decadência deve ser acolhida no presente caso, posto que se trata de ato de inserção de vantagens funcionais, que não dependem de registro pelo Tribunal de Contas, diferente, pois, dos atos iniciais (complexos) de aposentadoria, reforma e pensão, situação abarcada pela Súmula Vinculante nº 3;
- demonstração de que as parcelas Adicionais de 16,66%, Adicional por horas extraordinárias, Adicional por Assistência Médica, Adicional por Tempo de Serviço e o Cálculo da Complementação Salarial, estariam amparadas, sejam em leis, decisões adotadas no regime celetista, mandado de segurança transitado em julgado e na controvérsia entre os termos Vencimentos e Vencimento;
- alegação de segurança jurídica, mediante impossibilidade de desconstituição de situações plasmadas há mais de 5 anos e a boa fé presumida dos servidores ex-empregados da SHIS/IDHAB;
- estudo de caso, a fim de demonstrar a regularidade da remuneração de trabalhadores oriundos da SHIS, cujos aumentos são decorrentes de ATS e mudança da política remuneratória do Distrito Federal;
- pedido de solução definitiva da questão, de forma a premiar a duração razoável do processo e prestação célere, na forma da EC nº 45/2004;
- pleito no sentido de se manter as condições dos servidores da SEDUMA nos exatos limites do que consta do relatório emitido pelo



Auditor Masazaku Takano, extinguindo-se e enviando ao arquivo de forma definitiva esse processo.

7. Preliminarmente, assevera que *“a lógica e o espírito da Lei nº 804/94 são as mesmas do art. 7º, VI, e do art. 39, III, § 3º, ambos da Constituição Federal, que vedam a redução salarial”*. Para tanto, se socorre mais uma vez de argumentos, sem amparo legal, para justificar o cálculo da VPNI prevista no artigo 11 da Lei nº 804/94, trazendo a baila a discussão acerca do termo **vencimentos**, constante do § 2º do artigo 11, sob alegação de que não significa a totalidade dos ganhos percebidos no Regime Estatutário. Assunto esse, retomado às fls. 1818/1819 deste volume, como forma de contestar a fórmula de cálculo apresentada por essa Unidade Técnica nos autos de Inspeção nº 2.393/2009, ratificada no bojo desses autos em análise.

8. Convém ressaltar que o sentido da Lei nº 804/94, ao estabelecer a VPNI em seu artigo 11, § 2º, de fato, seria resguardar a irredutibilidade de remunerações, entretanto, quando da transposição dos ex-servidores da SHIS para o então IDHAB, o que se observou foi uma interpretação benéfica aos servidores oriundos da SHIS, vez que, em sua maioria, passaram a perceber remunerações superiores aos salários até então percebidos na ex-SHIS, além de superiores àquelas percebidas pelos demais servidores efetivos da carreira Administração Pública, pelo simples fato de se tomar por base de cálculo da referida VPNI, tão somente o **vencimento básico** quando a lei definiu que a base de cálculo deveria ser os **vencimentos** das Carreiras de Administração Pública e Procurador Autárquico do Distrito Federal.

9. Neste ponto, convém resgatar os termos da **Decisão nº 668/2008**, quando o Tribunal, em apreciação, em caráter excepcional, dos Embargos Declaratórios opostos, contra os termos da Decisão nº 1.873/2007, pelo Sindicato dos Servidores e Empregados da Administração Direta, Fundacional, Autarquias e Empresas Públicas do Distrito Federal - SINDSER, esclareceu que a **“VPNI prevista no § 2º do art. 11 da Lei nº 804/1994, como se encontra redigido na decisão embargada, corresponde à diferença entre os valores integrais percebidos pelo exercício dos empregos da SHIS (salário e vantagens) e os vencimentos atribuídos aos cargos da Carreira Administração Pública e Procurador Autárquico (vencimento padrão e vantagens), se os primeiros forem superiores, de modo que não ocorra decesso remuneratório, consoante se extrai da Lei nº 804/1994, do voto condutor da decisão recorrida, bem como das expressões constantes no item IV da referida deliberação”**.

10. No que diz respeito à alegação de **“DECADÊNCIA”**, com fulcro no artigo 54 da Lei nº 9.784/99, a ASSEDUH juntou aos autos decisões judiciais, buscando diferenciar os momentos em que se pode alegar o instituto da decadência no âmbito da atuação dos Tribunais de Contas.

11. Num primeiro momento, aduz que, ao se apreciar a legalidade de ato inicial de aposentadoria, reforma e pensão, vez que se referem a atos complexos,



não há que se falar em decadência antes do registro efetivado pelo Tribunal de Contas, a exemplo da diferenciação feita pela própria Súmula Vinculante nº 3 do Supremo Tribunal Federal.

12. No entanto, esteja o Tribunal exercendo outra competência que não a de registro de atos complexos, haveria de se respeitar o prazo decadencial de 5 (cinco) anos, consoante os termos do artigo 54 da Lei nº 9.784/99, que, segundo a referida associação, *“já se tem pacificado que o termo inicial da contagem de decadência, no Distrito Federal, é a Lei Federal 9.784/99.”*, amparado em jurisprudência do STJ.

13. Assim, propõe ao Tribunal antecipar o julgamento da questão preliminar (DECADÊNCIA), haja vista prejuízo à análise de todas as demais complexas questões remuneratórias do processo. E, na hipótese de não acolhimento, em se prosseguindo à análise dos pagamentos realizados, a associação se debruça em demonstrar que nenhum pagamento foi realizado em desacordo com a legislação.

14. Em que pese a jurisprudência carreada aos autos como forma de demonstrar que, em processos diversos de concessões de **aposentadorias, reformas e pensões** haveria de se aplicar a **decadência**, em face do entendimento do Tribunal, exarado nos Processos nºs. 492/2002 e 5.528/95, de não se submeter a Corte de Contas, no exercício do controle externo, aos efeitos do artigo 54 da Lei Federal nº 9.784/99, recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 2.834/2001, esta Unidade Técnica mantém os termos da instrução de fls. 1709/1745 (vol. VIII), com supedâneo na Inspeção levada a efeito nos autos do Processo nº 2.393/2009, de forma a não se aplicar o instituto da decadência no presente caso.

15. Convém observar, ainda, que a aplicação do referido instituto, trazido pelo artigo 54 da Lei nº 9.784/99, permite temperamentos acerca da sua natureza jurídica e da forma como se deverá contar esse prazo de 5 (cinco) anos. Nesse contexto, destaca-se a lição do professor Lucas Rocha Furtado¹:

“Segundo a jurisprudência do STJ, **o prazo de cinco anos do art. 54 da Lei nº 9.784/99 não pode ser aplicado de forma retroativa**, entendendo-se com termo inicial para a contagem do prazo **prescricional** o início da vigência da lei.

Em face dessa constatação, o prazo fixado em lei – que **não possui natureza decadencial**, mas **prescricional** haja vista o disposto no art. 54, § 2º, da Lei nº 9.784/99 (“Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato”) – deve ser considerado como o ponto de partida para aplicação dos princípios da **legalidade, que impõe a anulação do ato**, e da segurança jurídica e da boa-fé, que requerem a preservação do ato.”

16. Em referência ao prazo prescricional sugerido, esclarece o autor²:

¹ Furtado, Lucas Rocha. In Curso de Direito Administrativo, 2ª ed. ver. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010, pag. 316.

² Furtado, Lucas Rocha. In Curso de Direito Administrativo, 2ª ed. ver. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010, pag. 316.



“se se tratasse de prazo decadencial, a anulação deveria ocorrer dentro dos cinco anos. Ao contrário, **a lei estabelece que este é o prazo para que o ato seja impugnado**, o que nos leva a **caracterizá-lo como prescricional**. Fixada sua natureza como prescricional, **as interrupções devem ser admitidas** e os critérios de interrupção devem ser adotados, nos termos do Código Civil.”

17. Ora, no presente caso, a contestação dos termos da Lei nº 804/94 iniciou-se, no âmbito desta Corte de Contas com Representação nº 3/96/MF-CF, do Ministério Público junto ao Tribunal, ainda no ano de 1996, há apenas 2 anos da edição da Lei nº 804/94. E, após a vigência da Lei nº 9.784/99, o Tribunal não permaneceu inerte, pois decisões e atos foram proferidos no bojo destes autos, para correção das irregularidades detectadas pela Corte.

18. Ademais, a delonga na conclusão dos trabalhos empreendidos pelo Tribunal nos autos do Processo nº 4.111/96, tanto para definição de regularidade da transposição ocorrida, esclarecimento da forma de cálculo da VPNI, ventilada na Decisão nº 1.873/2007, quanto para o cumprimento desta decisão decorreu da protocolização, perante o Tribunal de Contas, de diversos pedidos administrativos, recursos (Decisões nºs. 7.633/2001, 4.769/2002 e 668/2008 e Despacho Singular nº 342/2010 – CRR) e prorrogações de prazo (Decisões nºs. 1.222/2002, 3.033/2002, 4.097/2007, 6.662/2007, 7.496/2008 e Despachos Singulares nº 382/2007 – CRR, 195/2008 – CRR e 347/2008 – CRR). Descabido, agora, se apegar ao instituto da decadência, em benefício dos servidores da ex-SHIS, para eximir a jurisdicionada de não atender a forma legalmente prevista de implementação da VPNI, nos termos do artigo 11, § 2º da Lei nº 804/94, eis que “ninguém pode alegar a própria torpeza em benefício próprio”. Da mesma forma, não há que se invocar a segurança jurídica.

19. Inclusive, em que pese a orientação emanada na Decisão nº 668/2008, a jurisdicionada procedeu ao cálculo da VPNI de forma diversa do entendimento emanado desta Corte (item IV da Decisão nº 1.873/2007), acerca do momento a ser considerado para fins de cálculo da referida VPNI, haja vista que tomou por base valores das remunerações vigentes em maio/2009, quando o certo seria os valores vigentes em dezembro/94, com as devidas correções posteriores, decorrentes de normativos aplicáveis à questão.

20. Por oportuno, impende ressaltar notícia constante na manifestação da ASSEDUH, de que houve a extinção no TJDF, sem exame de mérito, do Mandado de Segurança (Processo nº 2008.002.010.317-7), impetrado pela Procuradoria Geral do Distrito Federal contra ato do Presidente do TCDF, com vistas à desconstituição das decisões da Corte, inerentes ao presente feito. Tal notícia do trânsito em julgado já consta dos autos, detectada pelo Ministério Público junto à Corte, quando da emissão do Parecer nº 1.048/2009 – DA, da lavra da Terceira Procuradoria, às fls. 1764/1765 (vol. VIII).

21. Quanto à contestação das parcelas carreadas do regime celetista, tal como exposto no Processo nº 2.393/2009, ratificado na instrução de fls. 1709/1745 (vol. VIII), tem-se que não são aplicáveis ao regime estatutário, haja vista que **não**



há direito adquirido a regime jurídico instituído por lei, consoante uniforme jurisprudência da Corte Suprema³.

22. Na eventualidade de não ser acolhida a preliminar de decadência pelo Tribunal, a ASSEDUH se propôs a demonstrar que nenhum dos pagamentos foi realizado em desacordo com a legislação.

23. Quanto aos **Adicionais de 16,66%**, fls. 1809/1812 deste volume, os argumentos se prendem aos seguintes fatos:

52. A Gratificação transformada em VPNI 16,66% do vencimento foi estabelecida através de decisão da 70ª Assembléia Geral de Sócios quotistas da SHIS, em 13-3-79, que, inclusive, aprovou alteração do contrato social. Tal vantagem foi submetida ao Conselho de Administração da SHIS, que a homologou, bem como pelo Conselho de Política de Pessoal do Distrito Federal (Fls. 75 do anexo VI). Essa primeira "vantagem", foi estabelecida por ato da empresa, que mandou incorporar 2 salários médios do empregado, em substituição a regra constante do Estatuto da mesma que assegurava Participação em Lucros que correspondia a 4 vezes o salário médio do empregado.

53. A segunda parcela de 16,66% foi estabelecida como integrante da remuneração dos servidores em razão de sentença judicial que transitou em julgado. Tal sentença foi proferida em razão do inconformismo dos empregados prejudicados com o ato unilateral da empresa que reduziu a participação nos lucros,* e que determinou a reposição da parcela que fora unilateralmente suprimida, com agressão ao artigo 468, da CLT, e ao artigo 153 da CF então vigente.

24. A manutenção de tais parcelas não se sustenta pelos argumentos alegados pela ASSEDUH, por duas razões.

25. A uma, pelo simples fato de que a "**Vantagem Pessoal – 16,66%**" foi estabelecida em **momento anterior** à passagem para o regime estatutário veiculado na Lei nº 804/94, em "*Assembleia Geral de Sócios Quotistas da SHIS*", portanto, decorrente do regime celetista, direito que não restou acolhido pela mudança de regime jurídico.

26. A duas, a ASSEDUH alega que a parcela "**Incorporação de Gratificação Empregado – 16,66%**" foi estabelecida como integrante da remuneração dos servidores em razão de **sentença transitada em julgado**. Para tanto traz a lume trecho da informação nº 76/2004 da 3ª ICE desta Corte (fl. 1811 deste volume), de que a parcela vem sendo paga "**Em virtude da Decisão Judicial**

³ RE 105.137, Relator Min. Cordeiro Guerra; RE 105.322, Relator Min. Francisco Rezek; RE 99.592, Rel. Min. Décio Miranda; RE 99.522, Rel. Min. Moreira Alves; RE 544.656, Rel. Min. GILMAR MENDES; AI-AgR 685.866, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI.



do Mandado de Segurança (fls. 336 a 366 do Anexo III)". Entretanto, compulsando os autos verifica-se que no Mandado de Segurança nº 6.740/96 restou "assegurado o direito à percepção das respectivas **remunerações dos cargos autárquicos**, não se podendo dar tratamento diferenciado, entre os servidores, enquanto não forem transpostos para o quadro efetivo, via concurso público." (fl. 336 – anexo III).

27. A respeito do tema convém transcrever excertos das razões do voto condutor da Decisão nº 1.873/2007, proferido pelo Conselheiro Antônio Renato Alves Rainha, *in verbis*:

Todavia, o que fundamentalmente me motiva a acolher o que sugere o Corpo Técnico é o entendimento prevalecente no Judiciário local, a seguir ementado (fls. 336/366 do Anexo III):

ADMINISTRATIVO. NOTIFICAÇÃO. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. Havendo sido a autoridade impetrada regularmente notificada, a ausência de cópias de documentos que instruíram a inicial não resultou prejuízo, se as informações foram prestadas.

Segundo orientação consolidada e predominante da Corte Suprema, a ofensa oblíqua da Constituição, inferida de prévia vulneração de lei não oferece trânsito ao Recurso Extraordinário.

Os ex-servidores da **SHIS** devem ser integrados, no Quadro Suplementar do **IDHAB-DF**, até a realização do concurso para transposição de cargos, ficando-lhes assegurado o direito de percepção das respectivas remunerações dos **cargos autárquicos**, não se podendo dar tratamento diferenciado, entre os servidores, enquanto não forem transpostos para o quadro efetivo, via concurso público. (**MSG nº 6.740/96 Rel. Des. Valtênio Mendes Cardoso**)

Os argumentos vencedores explicitados no referido *mandamus*, aos quais implicitamente aderiu o Ministro Sepúlveda Pertence, quando do relato do RE nº nº 228.345-6-DF, tem a seguinte dicção:

a) a SHIS, empresa pública, foi transformada no IDHAB-DF, **ente autárquico**. Os empregos da primeira foram transformados em cargos públicos e passaram a integrar o Quadro Suplementar do IDHAB, previsto no Anexo I da Lei nº 804/1994;

b) as atividades exercidas pelos impetrantes, ex-empregados da SHIS, são idênticas àquelas previstas no Anexo I da Lei nº 804/1994. Este fato autoriza o estabelecimento de remuneração igual, porque **não é justo nem razoável remunerar de forma diferente pessoas que exercem as mesmas funções**;

c) a Lei nº 804/1994 transformou a SHIS na autarquia IDHAB-DF, porém com os mesmos objetivos, competências e obrigações;

d) nos §§ 1º e 2º do art. 1º da Lei nº 804/1994 ficou estabelecido que o Quadro de Pessoal do IDHAB passará a se constituir dos servidores do quadro permanente da Sociedade de Habitação de Interesse Social Ltda SHIS, sob o regime de que trata o art. 5º da Lei nº 197/91;



e) a revogação do Decreto nº 16.234/1994, operada pelo Decreto nº 16.987/1996, configura arbitrariedade, pois o ato revogado conferiu direito dos impetrantes de se integrarem no Quadro Suplementar do IDHAB-DF, bem como de perceberem as respectivas remunerações dos cargos autárquicos;

(...)

No tocante à remuneração dos ex-empregados da SHIS, temos que, nos termos do Mandado de Segurança nº 6740/96 (fls. 897/898), ficou assegurada a percepção das respectivas remunerações dos cargos autárquicos.

Assim, os ex-empregados da SHIS passaram a ser remunerados por vencimento e demais vantagens e parcelas remuneratórias **típicas de regime estatutário**, garantindo-se aos mesmos, no caso de decesso salarial em face da **não mais percepção de vantagens de natureza celetista**, o direito de receberem a diferença a título de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, tudo em homenagem ao princípio da **irredutibilidade de vencimentos**.

Penso que esse é o melhor tratamento a ser dado à questão, vez que **não é possível a percepção simultânea** de parcelas remuneratórias dos regimes **estatutário e celetista**.

Mais uma vez acredito que vale a pena, pela clareza com que foi exposto, reproduzir o que consta da instrução no tocante à percepção de vantagens de regimes diversos (celetista e estatutário):

(...)

Percepção de vantagens de regimes diversos (celetista e estatutário)

41. Preliminarmente, cumpre ressaltar que os antigos empregados da SHIS fazem jus ao recebimento da mesma remuneração dos cargos autárquicos, por força do Mandado de Segurança nº 6.740/96 (fls. 897/900). **Não lhes foi garantida a percepção dos antigos salários da empresa pública.**

42. No tocante as chamadas vantagens celetistas percebidas pelos interessados, a **Corte tem se posicionado no sentido de ser inviável a sua percepção no regime estatutário**. Na hipótese de haver decesso salarial, em face à exclusão de vantagens dessa natureza, o beneficiário deve receber a diferença a título de vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeita somente aos reajustes gerais concedidos aos servidores. Paradigma desse entendimento é o Processo nº 4.478/98, Decisão nº 980/99, na qual foi determinada a **exclusão de parcelas dessa natureza**, mesmo as concedidas pela **justiça laboral**, com fulcro na **incomunicabilidade** entre os regimes **celetista e estatutário**.

43. É pacífica a jurisprudência da Corte Constitucional sobre o tema, verbi gratia:

Não tendo o servidor público direito adquirido à permanência de determinado regime jurídico atinente à composição de seus vencimentos ou proventos, revela-se legítima



a redução, por ato legislativo, da gratificação por ele percebida, desde que não haja decesso no total de sua remuneração.

(RE 293578/PR. DJ em 29.11.02)

Não há direito adquirido do servidor público estatutário à inalterabilidade do regime jurídico pertinente à composição dos vencimentos, desde que a eventual modificação introduzida por ato legislativo superveniente preserve o montante global da remuneração e, em consequência, não provoque decesso de caráter pecuniário. Em tal situação, e por se achar assegurada a percepção do quantum nominal até então percebido pelo servidor público, não se revela oponível ao Estado, por incabível, a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos.

RE 238122. AgR/Sc. DJ em 04.08.00

Não há direito adquirido do servidor estatutário ao regime jurídico de composição de vencimentos, revestindo-se de caráter nominal a garantia da irredutibilidade.

RE 194317/PR. DJ em 08.09.00

28. Nesses termos, restou garantido que não haveria decesso remuneratório, mas **não** se garantiu parcelas oriundas do regime celetista (**extinta Sociedade de Habitações de Interesse Social Ltda. – SHIS**), haja vista que o referido MS nº 6740/96 expressamente assegurou o direito às remunerações dos **cargos autárquicos**, qual seja, dos cargos da então criada **unidade autárquica, Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – IDHAB/DF**, nos termos do artigo 1º da Lei nº 804/94.

29. A despeito do “efeito cascata” que se implantou no pagamento de ambas as parcelas, verificado no bojo da Inspeção tratada nos autos do Processo nº 2.393/2009, defendeu a ASSEDUH:

56. Não se diga, como afirmou a 4ª Inspetoria de Controle Externo da 2ª Divisão Técnica em inspeção realizada, que elas foram sendo acrescidas “em cascata” de forma ilegal:

“30. Ademais, implantou-se indevido ‘efeito cascata’ tanto no Adicional por Tempo de Serviço, quanto nas indevidas vantagens incorporadas (16,66%) na remuneração do então IDHAB, práticas que afrontam o princípio da isonomia.”
(fls.1681)

30. E, para finalizar, assevera que o fato de tais parcelas, calculadas em percentuais (16,66%), terem sido excluídas do cálculo da VPNI, designada como “Complementação Salarial Lei 804/94”, também expressa em percentual, não causa prejuízo ao erário, pelos seguintes argumentos:



60. Excluíram essas parcelas da vantagem pessoal e mantiveram em percentual. Do ponto de vista financeiro, o efeito seria o mesmo se as parcelas fossem incluídas na vantagem pessoal e variassem na forma do art. 11, §3º. Daí, percebe-se que não há ilegalidade alguma.

61. A alteração do nome e do local das rubricas não causa aumento nem diminuição da despesa pública, cumprindo regularmente o que dispunha o art. 11, §3º da Lei Distrital 804/94 e que determinava que a vantagem pessoal variasse de modo percentual, de acordo com o vencimento básico.

62. A manutenção das duas rubricas de 16,66% se deu em prejuízo do percentual da vantagem pessoal prevista no art. 11, §3º, cujos efeitos financeiros se compensavam perfeitamente a ponto de se anular – qualquer que seja o aumento, matematicamente a diferença é sempre zero.

63. Por isso, não há ilegalidade nenhuma na forma de cálculo do adicional de 16,66%, nem em sua substituição pelo valor equivalente a partir da implementação da Decisão 1.873/2007 desse Tribunal.

31. Tais argumentos não podem prosperar, pois o simples “efeito cascata” que se implantou no pagamento de tais parcelas configura, por si só, afronta aos normativos vigentes, com visível prejuízo ao erário, senão vejamos:

- O somatório de ambos os percentuais $(16,66 + 16,66) = 33,32\%$ eram calculados, até abril de 2009, sobre (**vencimento** + opção 40h + complementação salarial + décimos incorporados + cargo comissionado exercido);
- A complementação salarial, por sua vez, já embutia em seu cálculo (**vencimento** + opção 40h + décimos incorporados + cargo comissionado exercido);
- A proposta da Unidade Técnica implica o somatório dos valores inerentes aos percentuais de 16,66% (vigentes em dezembro/94) na base de cálculo da Vantagem Pessoal, Nominal e Intransferível, prevista na Lei nº 804/94, cujo percentual deve incidir, a partir de então, somente sobre o **vencimento básico do cargo** (no máximo acrescido de opção 40h) até setembro de 2009, quando revogada a sistemática de expressão da VPNI em percentual (Lei nº 4.426/2009).

32. Percebe-se, assim, que o acréscimo do valor inerente ao somatório das duas rubricas, ainda que resultante em majoração de percentual de igual monta (33,32%), no cálculo da então “Complementação Salarial Lei 804/94”, os efeitos financeiros não se “compensam perfeitamente a ponto de se anular – qualquer que seja o aumento, matematicamente a diferença é sempre zero”, consoante tenta



demonstrar a ASSEDUH (fl. 1812 deste volume), pelo simples fato de que a base cálculo da VPNI proposta pelo Corpo Técnico não comporta o “efeito cascata” que vigorou até abril de 2009, haja vista que o percentual apurado deve incidir apenas sobre o **vencimento (+ opção 40h, se for o caso)**, a exemplo do disposto às fls. 197/200 do apenso nº 2.393/2009.

33. Quanto ao **Adicional por horas extraordinárias** e **Adicional por Assistência Médica**, fls. 1813/1814 deste volume, os argumentos se prendem aos seguintes fatos:

67. Cabe esclarecer, também, que as horas extraordinárias incorporadas, mais uma vez, o foram em razão de leis, de jurisprudência e de regramento contratual vigentes, que autorizaram a prolação de sentença no Processo 1479/1988, da 2ª Junta de Conciliação e Julgamento, deferindo as incorporações. Propor a supressão de tal direito implica em violar a Lei 804/94, a Lei 4.426/2009, bem como a Constituição Federal vigente (art. 5º, XXXVI).

68. No que pertine à incorporação da assistência médica, que corresponde a 26,61% do salário mínimo, tal vantagem que atinge um único servidor, também decorre de sentença judicial, no caso a proferida no Processo nº 931/1982, da 1ª JCM do DF.

34. Veja que mais uma vez a ASSEDUH se socorre de decisões proferidas na Justiça Trabalhista, demandas ocorridas na seara celetista, assim, tais parcelas não se sustentam na mudança para o regime estatutário. Logo, não se justifica afirmar que a supressão implica violação à Lei nº 804/94, à Lei 4.426/2009 e à Constituição, haja vista a impossibilidade de se alegar direito adquirido a regime jurídico.

35. Quanto ao **Adicional por Tempo de Serviço**, alegou ser contraditória a indicação em relatório de que o cálculo de tal adicional estaria equivocado, nos seguintes termos:



69. Quanto ao Adicional por Tempo de Serviço, a vantagem abrange à totalidade dos servidores, estando expressa em percentuais individualizados para cada tempo de serviço. A rubrica teve origem em 1985, em decorrência de Acordo firmado entre a SHIS e o SINDSER – Sindicato que representa os servidores do DF, devidamente homologado pela Resolução nº 436 do Conselho de Política de Pessoal da Secretaria de Administração do DF, pelo Governador do DF em novembro de 1985, e pelo Ministério do Trabalho, por força do parágrafo único do art. 613, da Consolidação das Leis do Trabalho. O percentual do adicional incidia sobre o salário efetivo e comissionados. A Lei 804/94 assegurou a manutenção desse direito, o que, mais uma vez, buscou respeitar a Constituição Federal, o que restou, também, reconhecido pela Procuradoria Geral do DF no Parecer nº 4570/1996, que mandou fazer incidir o percentual das vantagens pessoais e ATS sobre o cargo comissionado. O parecer da Corregedoria Geral do Distrito Federal mandou cessar a incidência do cargo em comissão sobre as vantagens, a partir de maio de 2009, com o advento do ajuste da VPNI, determinada pelas Decisões de nºs. 1873/2007 e 668/2008 do TCDF.

36. A Unidade Técnica ratifica o relatório de Inspeção (fls. 166/204) do apenso nº 2.393/2009, pois entende indevido o “efeito cascata” implantado no cálculo do Adicional por Tempo de Serviço na remuneração do então IDHAB, cuja base de cálculo até abril de 2009 era **vencimento + complementação salarial + cargo comissionado**, haja vista que tal prática afronta o princípio da isonomia. Ressalte-se que a Lei nº 51/89 que criou a carreira Administração Pública, em seu artigo 13 assim estabelecia, *verbis*:

“Art. 13 – A Gratificação Adicional por Tempo de Serviço será calculada na base de cinco por cento por quinquênio de efetivo exercício sobre o vencimento do padrão em que o servidor estiver localizado”

37. Verifica-se que na carreira Administração Pública não houve a incidência do “efeito cascata” no cálculo dos anuênios (antigos quinquênios), mesmo assim foi adotada forma de cálculo diferenciada para os ex-integrantes da SHIS quando da mudança para a nova carreira.

38. Ademais, a própria Constituição Federal veda tanto a vinculação ou equiparação de remuneração quanto o “efeito cascata”, conforme expressa previsão no artigo 37, incisos XIII e XIV, *in verbis*:

“XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;”



39. Não se pode olvidar que a sistemática adotada pela SEDUMA (originária em acordo firmado entre a SHIS e o SINDSER, com base na CLT) onera o Estado, na medida em que a forma diferenciada para o cálculo do ATS tem reflexos, inclusive, nos pagamentos relativos ao 13º salário, férias, conversão de licença-prêmio por assiduidade em pecúnia, abono de permanência. Tal forma desarrazoada de cálculo contribui, na contramão da isonomia, para o aumento da discrepância de tratamento entre os servidores da extinta SHIS e os da carreira Administração Pública, a exemplo da implementação citada à fl. 1815 deste volume, onde o ATS de um servidor da ex-SHIS, no percentual de 31%, caiu de R\$ 1.935,69 para R\$ 260,82, valor esse recebido pelos demais servidores efetivos da carreira Administração Pública.

40. Nesse contexto, não procedem os argumentos trazidos pela ASSEDUH, visando manter as parcelas em questão nos moldes em que vinham sendo pagas até abril de 2009.

41. Quanto à controvérsia entre os termos **Vencimentos X Vencimento**, alegou que para cumprir a Lei nº 804/94, é necessário que a complementação salarial seja a diferença entre “os valores que excedem o **vencimento**”.

42. É salutar destacar que tal interpretação, e por conseguinte a argumentação da ASSEDUH, somente se sustentaria se constasse a expressão “**vencimento**”, no § 2º do artigo 11 da Lei nº 804/94.

43. Convém ressaltar que, no momento da apreciação dos Embargos de Declaração opostos pelo – SINDSER, o nobre relator dos autos, em seu voto condutor da Decisão nº 668/2008, trouxe ensinamento dominante na doutrina:

“Ressalte-se, por oportuno, que o texto legal refere-se a “**vencimentos**”. Ensina a doutrina que **quando o legislador pretende restringir o conceito** ao padrão do funcionário emprega o vocábulo **no singular** – **vencimento**; quando quer também abranger o **vencimento padrão e as vantagens** conferidas ao servidor usa o termo no plural – **vencimentos**.”

44. Ressalte-se que a tentativa de cumprimento do item IV da Decisão nº 1.873/2007, em maio/2009, equivale ao reconhecimento, pela jurisdicionada, de que não se pode manter o modo híbrido de pagamento que vigorou até abril de 2009. Entretanto, a sistemática adotada para cumprimento do item IV da Decisão nº 1.873/2007, consoante observado no Processo nº 2.393/2009, não se coaduna com os normativos legais e regulamentares envolvidos na questão em apreço, haja vista que os valores percebidos de forma indevida, até abril de 2009, a título de percentual incorreto da “Complementação Salarial – Lei 804/94”, bem como ATS, “Vantagem Pessoal – 16.66%” e “Incorporação Empregados – 16,66%”, calculados com incidência de efeito cascata (sobre o somatório de “Complementação Salarial Lei nº 804/94”, vencimento básico, décimos incorporados, valores de cargos em comissão ou funções de confiança, eventualmente exercidos pelos servidores), além da parcela “Horas Extras”, e de outras provenientes da extinta SHIS, foram mantidos indevidamente a partir de maio de 2009, embutidos no percentual da rubrica



nominada de “VPNI – Lei nº 804/94”, entretanto, sem observância dos preceitos normativos da Lei nº 804/94, haja vista que a expressão “**SEM DECESSO REMUNERATÓRIO**”, só poderia ser aplicada, tomados por base de cálculo os valores vigentes em **dezembro/94**, na forma regulamentada no Decreto nº 16.234/94, respeitados os percentuais apurados na forma do Processo nº 390.009.187/2008, demonstrados no anexo II do apenso nº 2.393/2009.

45. Nessas condições, há que se afirmar, mais uma vez, o momento em que não poderia haver “**decesso remuneratório**”, e esse momento, como se extrai das Decisões desta Corte nestes autos e da própria Lei nº 804/94, seria quando da passagem dos referidos servidores do regime celetista para o regime estatutário, isto é, em **DEZEMBRO DE 1994**.

46. Ressalte-se que o item **II da Decisão nº 1.873/2007**, quando o Tribunal “**considerou regular a manutenção dos ex-empregados da SHIS, integrantes do quadro de pessoal do extinto IDHAB, no quadro de servidores da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal - SEDUH/DF, atual Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SEDUMA, com os direitos e vantagens do regime estatutário, bem como considerou passíveis de registro as concessões de aposentadorias e pensões, já deferidas ou a serem deferidas na forma da lei, aos ex-empregados da extinta SHIS transferidos para o Quadro de Pessoal do IDHAB (também extinto), nos termos da Lei nº 804, de 08/12/1994, inclusive os redistribuídos para a então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal - SEDUH/DF, atual Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente**”, **não equivale à manutenção de pagamentos indevidos oriundos de vantagens celetistas**.

47. Nesses termos, convém aduzir que o pleito da ASSEDUH, constante às fls. 1826/1827 (deste volume) da Manifestação juntada aos autos, de forma a manter as “*condições dos servidores da SEDUMA nos exatos limites do que consta do relatório emitido pelo Auditor Masazaku Takano*”, não pode prosperar, haja vista que tal relatório, proveniente da 3ª ICE, traduzido na informação nº 76/2004 (fls. 998/1031 – vol. V) já foi objeto de apreciação pela Corte de Contas, em conjunto com a informação prestada pela 4ª ICE (fls. 1046/1060 – vol. V), momento precedente à divulgação da Decisão nº 1.873/2007, não sendo acolhido o relatório do mencionado auditor, no tocante à manutenção de vantagens celetistas nos pagamentos dos servidores oriundos da SHIS, consoante se extrai da proposição constante do item IV do voto do relator dos autos (fl. 1230 – vol. VI), que resultou no item IV da Decisão nº 1.873/2007.

SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 4.426/2009



48. As proposições feitas pela equipe de auditores no desfecho da instrução de fls. 1709/1745 (vol. VIII) datam de 10/08/2009. Desta feita, a publicação da Lei nº 4.426, de 18/11/2009, no DODF de 19/11/2009 e republicada no DODF de 27/11/2009, de fato, tem incidência direta nas sugestões constantes nos autos às fls. 1742/1745 (vol. VIII).

49. A referida lei estabeleceu em seus artigos 41, 42 e 43 regras específicas para os servidores da carreira Administração Pública oriundos da extinta SHIS, *in verbis*:

“Art. 41. Os servidores da carreira Administração Pública oriundos da extinta Sociedade de Habitações de Interesse Social – SHIS ficam **reposicionados na tabela de escalonamento vertical** de seus respectivos cargos, independentemente de aferição de mérito, de acordo com o tempo de serviço apurado desde 8 de dezembro de 1994 até a presente data, observado como parâmetro:

I – de 8 de dezembro de 1994 até 30 de junho de 2003, 1 (um) padrão para cada 18 (dezoito) meses de efetivo exercício;

II – de 1º de julho de 2003 até a data de publicação desta Lei, 1 (um) padrão para cada 12 (doze) meses de efetivo exercício.

§ 1º A Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI a que se refere o art. 11, § 2º, da Lei nº 804, de 8 de dezembro de 1994, passa a ser expressa em valor, a contar de 1º de outubro de 2009, sujeito à atualização exclusivamente pelos índices gerais de reajuste dos servidores públicos distritais, ficando convalidados todos os pagamentos feitos a título da referida VPNI antes do início dos efeitos financeiros desta Lei.

§ 2º Fica revogado o art. 11, § 3º, da Lei nº 804, de 8 de dezembro de 1994.

Art. 42. Fica revogado o art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 3.984, de 28 de maio de 2007.

Art. 43. Nenhuma redução de remuneração ou de proventos poderá resultar da aplicação do conjunto de normas estabelecido nos termos desta Lei, sendo assegurada, na forma de VPNI, a parcela correspondente à diferença eventualmente obtida, a qual será atualizada exclusivamente pelos índices gerais de reajuste dos servidores públicos distritais.” **Grifamos**

50. O objetivo da norma, por certo, é encerrar a polêmica que gira em torno da passagem dos ex-empregados da então SHIS para o quadro de pessoal do extinto IDHAB, atualmente integrantes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente – SEDUMA, objeto da Representação nº 03/96/MFCF.

51. No que diz respeito à VPNI estabelecida no § 2º da Lei nº 804/94, a nova legislação extinguiu a sistemática de pagamento expressa em percentual, passando a ser expressa em valor, a contar de 1º de outubro de 2009, com a revogação expressa do § 3º do artigo 11 da Lei nº 804/94.

52. Esta Unidade Técnica mantém o entendimento de que a **VPNI**, que passa a ser **expressa em valor**, a contar de 1º/10/2009, refere-se a VPNI que



deveria ser apurada no momento da passagem dos servidores da extinta SHIS do regime celetista para o regime estatutário, ou seja, DEZEMBRO DE 1994, e não aquela oriunda de ajuste implementado no sistema SIGRH, em maio/2009, para os ex-integrantes da SHIS, posto que não cumpre a determinação constante do item IV da Decisão nº 1.873/2007, uma vez que se encontra em desacordo com os dispositivos legais da Lei nº 804/94.

53. A Lei nº 4.426/2009 expressamente **convalidou** todos os pagamentos feitos a título da referida VPNI antes do início dos efeitos financeiros dessa lei (1º/10/2009), entretanto, entende-se que tal convalidação se refere aos pagamentos efetuados, em percentual, na forma do artigo 11, § 2º, da Lei nº 804/94, citado no próprio § 1º do artigo 41, e não à sistemática adotada pela jurisdição para cumprimento do item IV da Decisão nº 1.873/2007, consoante observado no Processo nº 2.393/2009. Do contrário, estar-se-ia afrontando a própria Constituição (artigos 37, incisos XIII e XIV), pois não é permitida a convalidação de pagamentos realizados em “efeito cascata”.

54. Sobre a convalidação dos atos administrativos, a Lei nº 9.784/99 reconheceu essa possibilidade, nos termos do artigo 55, *in verbis*:

“Art. 55. Em decisão na qual se evidencie **não acarretarem lesão ao interesse público** nem prejuízo a terceiros, **os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.**”

55. Na Doutrina de Lucas Rocha Furtado⁴, “admitir que atos administrativos possam ser convalidados importa em permitir que falhas presentes no ato possam ser corrigidas com *eficácia retroativa*. Convalidado o ato, ele passa a ser considerado válido desde sua origem. Isto é, a convalidação e a razão opera *eficácia ex tunc*”.

56. Contudo, nem todo vício é passível de convalidação. Há que se distinguir os defeitos sanáveis (que são passíveis de convalidação) e insanáveis (que importam na anulação), o que leva o administrador a avaliar as particularidades do caso concreto ante as possibilidades de convalidação ou anulação do ato apreciado.

57. No presente caso, observa-se que não são passíveis de convalidação os valores percebidos de forma indevida, até abril de 2009, a título de percentual incorreto da **“Complementação Salarial – Lei 804/94”**, bem como **ATS**, **“Vantagem Pessoal – 16.66%”** e **“Incorporação Empregados – 16,66%”**, calculados com incidência de “efeito cascata” (sobre o somatório de “Complementação Salarial Lei nº 804/94”, vencimento básico, décimos incorporados, valores de cargos em comissão ou funções de confiança, eventualmente exercidos pelos servidores), além da parcela “Horas Extras”, e de outras provenientes da extinta SHIS, foram mantidos **indevidamente a partir de maio de 2009**, embutidos no percentual da rubrica

⁴ In Curso de Direito Administrativo, 2ª ed. ver. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010



nominada de “**VPNI – Lei nº 804/94**”, que, com a Lei nº 4.426/2009, passou a ser expressa em valor.

58. A Unidade Técnica defende que há que se proceder ao cálculo correto da VPNI, para então, efetuar a conversão do valor decorrente do percentual (apurado de forma correta) em parcela a ser expressa em valor, **a contar de 1º de outubro de 2009**, sujeito à atualização exclusivamente pelos índices gerais de reajuste dos servidores públicos distritais.

59. Ora, a implementação levada a efeito em maio de 2009, sem observância dos preceitos normativos da Lei nº 804/94, por não observar que a expressão “**SEM DECESSO REMUNERATÓRIO**”, só poderia ser aplicada, em sua plenitude, quando tomados por base de cálculo os valores vigentes em dezembro/94, consiste em ofensa ao princípio da legalidade, de forma que, se tem por impertinente, invocar o princípio da irredutibilidade de vencimentos, haja vista que **tal preceito constitucional somente protege valores percebidos de forma legal pelo servidor**, não amparando a Constituição valores pagos indevidamente, com incidência de “efeito cascata”, o qual, por seu turno, não gera direito adquirido, quando originário de ato contrário à Carta Magna e à Lei nº 804/94.

60. A Lei nº 4.426/2009 ao revogar a sistemática de cálculo da parcela a que se refere o art. 11, § 2º, da Lei nº 804/94, a contar de 1º de outubro de 2009, por meio do art. 41, § 2º, veio frear a disparidade existente entre remunerações dos servidores efetivos da carreira Administração Pública e aqueles provenientes da extinta SHIS, consoante demonstrado às fls. 184/186 do processo apenso de Inspeção nº 2.393/2009.

61. No entanto, mais uma vez a SEDUMA interpretou a lei de forma a beneficiar os servidores provenientes da extinta SHIS, concedendo, a contar de **março de 2010** (SIGRH – fl. 1949 deste volume), o reajuste da VPNI, ainda em percentual, embora o § 2º do artigo 41 da Lei 4.426/2009 tenha revogado o art. 11, § 3º, da Lei nº 804, de 8 de dezembro de 1994. Os vencimentos constantes da tabela trazida pelo anexo VI da Lei nº 4.426/2009, vigente a contar de 1º de outubro de 2009, já não deveriam ser base de cálculo de uma vantagem que teve sua condição de cálculo alterada por essa mesma lei, senão vejamos:

§ 1º A Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI a que se refere o art. 11, § 2º, da Lei nº 804, de 8 de dezembro de 1994, **passa a ser expressa em valor, a contar de 1º de outubro de 2009**, sujeito à atualização exclusivamente pelos índices gerais de reajuste dos servidores públicos distritais, ficando convalidados todos os pagamentos feitos a título da referida VPNI antes do início dos efeitos financeiros desta Lei.

§ 2º **Fica revogado o art. 11, § 3º, da Lei nº 804**, de 8 de dezembro de 1994.

62. Ora, quisesse o legislador manter essa sistemática de cálculo em forma de percentual para a VPNI prevista na Lei nº 804/94 não teria motivo para,



expressamente, revogar o § 3º do artigo 11 da Lei nº 804, sob pena de ser inócua a expressão constante do § 2º do artigo 41 da Lei nº 4.426/2009. Ademais, o texto ***in fine*** do § 1º do artigo 41 reforça essa interpretação: “***convalidados todos os pagamentos feitos a título da referida VPNI antes do início dos efeitos financeiros desta Lei***”.

63. Logo, onde consta a expressão “**todos os pagamentos feitos a título da referida VPNI**”, leia-se, calculados sob a sistemática do revogado § 3º do artigo 11 da Lei nº 804 (em percentual), ficam convalidados se feitos antes do início dos efeitos financeiros da novel lei (**1º/10/2009**), ou seja, somente existe amparo para o cálculo da VPNI em percentual até **30 de setembro de 2009**. Portanto, smj, entende-se indevido o reajuste da parcela levado a efeito pela jurisdição a partir de março de 2010, posto que a VPNI que “**passa a ser expressa em valor, a contar de 1º de outubro de 2009**”, sujeita apenas aos reajustes gerais dos servidores públicos distritais, é aquela que deveria ter sido paga aos servidores em **setembro/2009**, na forma do § 2º do artigo 11 da Lei nº 804/94.

64. Percebe-se que a revogação da sistemática de cálculo da VPNI constante do artigo 11 da Lei nº 804/94 buscou prestigiar o princípio da isonomia, de forma a permitir a valorização dos servidores da carreira Administração Pública, mediante o aumento de seus vencimentos, sem, no entanto, permitir o aumento da disparidade existente entre as remunerações desses e daqueles oriundos da extinta SHIS, que já foram beneficiados pela fórmula de cálculo da VPNI em percentual, trazida pela Lei nº 804/94. Todavia, a SEDUMA desprezou esse sentido da lei e, antes de atender ao comando do artigo 41, § 1º, da Lei nº 4.426/2009 (expressar em valor a VPNI), mais uma vez agiu de forma a agravar a disparidade entre as remunerações dos servidores, permitindo um acréscimo na Despesa de Pessoal.

65. Para melhor demonstrar que a sequência lógica da Lei seria **revogar o artigo 11, § 3º, da Lei nº 804, de 8 de dezembro de 1994**, para, em seguida, implementar a reestruturação da tabela de vencimentos básicos da carreira Administração Pública do Distrito Federal, a contar das datas nele especificadas, na forma do Anexo VI da Lei nº 4.426/2009, vejamos o teor da **MENSAGEM Nº 308/2009 – GAC** (cópias às fls. 1936/1947 deste volume), mediante a qual o então Governador do Distrito Federal apresentou argumentos de viabilidade da proposta e submeteu à deliberação da Câmara Legislativa o PL nº 1.449/2009, que sancionado foi convertido na Lei nº 4.426/2009:

Tenho a honra de submeter a deliberação dessa Câmara Legislativa o anexo Projeto de Lei que concede reajuste a diversas carreiras da administração direta, autarquias e fundações do Governo do Distrito Federal, bem como outros benefícios aos servidores públicos do Poder Executivo distrital.

Pretendo, com as medidas propostas, dar início ao processo de uniformização da política remuneratória do Governo do Distrito Federal, sanando distorções que ocasionam sensíveis diferenças salariais entre servidores que desempenham atribuições correlatas mas que, por estarem inseridos em carreiras distintas, percebem suas respectivas remunerações em níveis diferentes. (...)



Tais diretrizes se coadunam com a política de valorização dos servidores distritais atualmente empreendida, que busca o aperfeiçoamento contínuo da prestação de serviços públicos oferecidos pelo Governo distrital pela melhoria das condições de trabalho, da qualidade de vida e por meio de uma remuneração digna, condizente com a natureza e a complexidade do trabalho desempenhado por cada servidor.

Nesse escopo, esclareço que a metodologia concebida para a concessão dos reajustes consiste da redução progressiva de gratificações em concomitância com a elevação do vencimento básico de forma a alcançar (...)

Apresento, ainda, na minuta anexa, o aperfeiçoamento de alguns dispositivos legais que merecem especial atenção a fim de assegurar o adequado funcionamento do Governo do Distrito Federal. (...)

A minuta proposta traz, também, as seguintes revogações, as quais excluem do ordenamento jurídico distrital dispositivos eivados de vício, ou cuja finalidade já não persiste, ou **que não se compatibilizam com o presente Projeto de Lei:** (...)

- **§ 3º do artigo 11 da Lei nº 804, de 8 de dezembro de 1994**, que determina a expressão em percentual da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI correspondente a diferença entre a remuneração da carreira Administração Pública e do Plano de Cargos e Salários da extinta Sociedade de Habitações de Interesse Social - SHIS, **visto que a manutenção da atual metodologia de cálculo da VPNI em questão resultará em grave distorção com a revisão da carreira Administração Pública**, com a incorporação de gratificações ao vencimento básico, resultando em aumentos salariais de até 150%.

66. Desta feita, a única interpretação possível é de que o § 3º do artigo 11 da Lei nº 804/94 foi expressamente revogado (excluído do ordenamento jurídico distrital) **por não se compatibilizar com própria revisão da carreira Administração Pública proposta pelo Executivo local**, consoante se extrai da Mensagem nº 308/2009, que encaminhou o Projeto de Lei nº 1.449/2009 à Câmara Legislativa, motivo pelo qual se sugere que sejam adotadas as providências necessárias para o cálculo correto da VPNI prevista no artigo 11, § 2º, da Lei nº 804/94, tomando como parâmetro o **mês de setembro/2009**, não podendo mais, a partir de então, ser expressa em percentual e sim apenas em valor, sujeita apenas aos reajustes gerais dos servidores públicos distritais (artigo 43 da Lei nº 4.426/2009). Portanto, não se aplica à VPNI (expressa em valor) os reajustes da tabela do anexo VI, de que trata o artigo 17 da Lei nº 4.426/2009.

67. Conclui-se que o texto *in fine* do § 1º do artigo 41 da novel Lei nº 4.426/2009, que convalidou “**todos os pagamentos feitos a título da referida VPNI antes do início dos efeitos financeiros desta Lei**”, não equivale a perpetuar a forma incorreta do cálculo da VPNI (vigente até abril/2009), tampouco aquela tentativa de cumprimento do inciso IV da Decisão nº 1.873/2007 (a partir de maio de 2009), que inclusive, majorou os percentuais até então percebidos, indevidamente, em até 100%, consoante demonstrativos extraídos do sistema SIGRH (omitido o nome e matrícula do servidor), fls. 1948/1949 deste volume.



68. Desta feita, há que se implementar a Decisão nº 1.873/2007 na forma sugerida nestes autos, bem como calcular os valores recebidos indevidamente para fins de ressarcimento, podendo ser feita compensação, no cotejo com os possíveis valores atrasados inerentes à reposição na tabela de escalonamento vertical prevista no artigo 41 da Lei nº 4.426/2009.

69. Ressalte-se que, no que diz respeito à proposição constante do item VII da instrução de fls. 1709/1745 (vol. VIII), que versa acerca de possível aplicação de multa aos gestores, a Unidade Técnica acrescenta à sugestão quota do Ministério Público constante às fls. 1766/1767 (vol. VIII) do Parecer nº 1.048/2009 – DA, proferida nos seguintes termos:

“45. O item VII versa acerca de multa a ser aplicação aos gestores, mormente pelo fato de que não aplicaram a VPNI na forma indicada pelo Tribunal. Ademais, na Decisão nº 4.097/2007, já havia o alerta à SEDUMA quanto à tal possibilidade (§ 108 de fl. 1742):

VII. deliberar quanto à aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso VII, da Lei Complementar nº 01, de 9 de maio de 1994, combinado com o art. 182, inciso VII, do Regimento Interno do TCDF, aos gestores responsáveis da SEDUMA, pela prática de implantação da nova “VPNI – Lei nº 804/94”, em maio de 2009, com grave infração à norma legal (Lei nº 804/94) e regulamentar (Decreto nº 16.234/94) que resultou em injustificado dano ao patrimônio público, haja vista que foi mantida a irregularidade dos pagamentos com o novo cálculo da “VPNI”, em desatendimento ao item IV da Decisão nº 1.873/2007;

47. Sob esse aspecto, conclui-se que **devem ser previamente identificados os responsáveis pelos pagamentos indevidos**, com vistas à aplicação da referida sanção e, até mesmo, **estender responsabilização pelo prejuízo decorrente dos pagamentos indevidos, caso não sejam efetuados os pertinentes ressarcimentos.**” (Grifamos)

70. Assim, considerando a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 1751/1770 (vol. VIII), a manifestação apresentada pela ASSEDUH, às fls. 1798/1827 deste volume, e os termos da Lei nº

4.426/2009, de fato, há que se reformular algumas proposições constantes da instrução de fls. 1709/1745 (vol. VIII).

71. Pelo exposto, sugere-se:

- I. tomar conhecimento do Ofício nº 557/2009-SEOPS/CGDF e anexos (fls. 1635/1654, vol. VIII), por meio do qual a Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do Distrito Federal encaminhou, para exame desta Corte, a manifestação elaborada com a finalidade de orientar acerca da plena e correta aplicação da Decisão nº 1.873/2007 e dos Ofícios nº 213.000949/2009 – GABINETE/SEDUMA (fl. 1655, vol. VIII) e nº 213.001205/2009 – GABINETE/SEDUMA (fl. 1663, vol. VIII), ambos originários da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente, tratando, respectivamente, de pedido de



esclarecimentos e da efetivação do ajuste da medida determinada no item IV da Decisão nº 1.873/2007;

- II. tomar conhecimento do trânsito em julgado do desfecho do Mandado de Segurança (Processo nº 2008.00.2.010.317-7), impetrado pela Procuradoria Geral do Distrito Federal contra ato do Presidente do TCDF, consistente na Decisão nº 1.873/2007, extinto sem julgamento de mérito;
- III. ter por cumprida a determinação contida no Despacho Singular nº 346/2009 – CRR (fls. 1660/1662, vol. VIII) e Despacho Singular nº 342/2010 – CRR (fls. 1790/1793 deste volume);
- IV. negar provimento ao pleito da ASSEDUH, constante às fls. 1798/1827 (deste volume);
- V. considerar que a implementação, no sistema SIGRH, do ajuste feito pela SEDUMA, em maio/2009, para os ex-integrantes da SHIS, não cumpre a determinação constante do item IV da Decisão nº 1.873/2007, uma vez que se encontra em desacordo com os dispositivos legais da Lei nº 804/94, na medida em que a arguição de irreduzibilidade de vencimentos (SEM DECESSO REMUNERATÓRIO) somente encontra guarida sob os valores vigentes em DEZEMBRO DE 1994 e não em MAIO DE 2009;
- VI. considerar passíveis de convalidação somente os pagamentos **feitos a título da referida VPNI antes do início dos efeitos financeiros da Lei nº 4.426/2009, decorrentes do cálculo correto da vantagem prevista no § 3º do artigo 11 da Lei nº 804/94**, uma vez que os pagamentos a título de **percentual incorreto** da “Complementação Salarial – Lei 804/94”, bem como ATS, “Vantagem Pessoal – 16.66%” e “Incorporação Empregados – 16,66%”, calculados com incidência de efeito cascata, além da parcela “Horas Extras” e “Adicional por Assistência à Saúde”, e de outras provenientes da extinta SHIS, inclusive, mantidos indevidamente a partir de maio de 2009, embutidos no percentual da rubrica nominada de “VPNI – Lei nº 804/94”, **configuram vícios insanáveis, não se permitindo que sejam convalidados, por afrontar a Constituição Federal** (artigo 37, incisos XIII e XIV);
- VII. considerar que a metodologia utilizada pela jurisdicionada para a incorporação de vantagens pessoais (quintos/décimos) com base nos normativos celetistas representados na Resolução nº 011/95 e na Instrução Normativa nº 003/95, do então IDHAB, contrapõe-se à legislação aplicável à espécie (Leis nºs. 6.732/79, 8.911/94, 1.004/96, 1.141/96 e 1.864/98); bem como que a incorporação de funções gratificadas – FG’s, exercidas na ex-SHIS, não encontra amparo no anexo II da Lei nº 804/94, não sendo atendida, portanto, a determinação contida no item V da Decisão nº 1.873/2007;



VIII. determinar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente que, no prazo de 60 (sessenta) dias, adote as seguintes providências:

- a) efetivar medidas a fim de promover as correções necessárias na sistemática adotada para o cumprimento do item IV da Decisão nº 1.873/2007, observando os reflexos no Sistema SIGRH, tendo por base os resultados apresentados nos autos do Processo de Inspeção nº 2.393/2009, conjugado com o Processo GDF nº 390.009.187/2008, com ressalva de que, na composição das remunerações/proventos e estipêndios pensionais, o cálculo da Vantagem Pessoal, Nominal e Intransferível, prevista no § 2º do artigo 11 da Lei nº 804/94, deve levar em consideração os valores vigentes em dezembro/94, incluindo todas as vantagens celetistas, inclusive o valor da função gratificada – FG para aqueles servidores que se encontravam no exercício da mesma no referido mês, deduzidos os valores de cargo/função em comissão incorporados na forma do anexo II da Lei nº 804/94, para então proceder o cotejo com a remuneração do então IDHAB;
- b) somente após atendida a alínea precedente, adotar as providências necessárias para expressar em valor, a contar de 1º de outubro de 2009, a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI a que se refere o art. 11, § 2º, da Lei nº 804, de 8 de dezembro de 1994, tomando como parâmetro o valor vigente no **mês de setembro/2009**, não podendo mais, a partir de então, ser expressa em percentual e nem ser aplicados reajustes da tabela do Anexo VI, de que trata o artigo 17 da Lei nº 4.426/2009, mas apenas os reajustes gerais dos servidores públicos do DF, consoante artigo 43 da citada lei, a fim de dar cumprimento ao especificado nos §§ 1º e 2º do artigo 41 da Lei nº 4.426/2009;
- c) suprimir a sistemática de incorporação de cargos com fundamento na Resolução nº 011/95, regulamentada pela Instrução Normativa nº 003/95, adotando critérios previstos em legislação do regime estatutário (Leis nºs. 6.732/79, 8.911/94, 1.004/96, 1.141/96 e 1.864/98) e na forma do anexo II da Lei nº 804/94, sem olvidar a uniformização dos entendimentos e procedimentos sobre a incorporação de vantagens decorrentes do exercício de funções/cargos comissionados consubstanciada na Decisão nº 3.395/99, proferida no Processo nº 3.871/96;
- d) apresentar cópias das principais peças da Ação nº 1.865/90, TRT – 10ª Região, em especial o inteiro teor da decisão definitiva da justiça trabalhista que transitou em julgado, a fim de esclarecer se resultou na incorporação do Plano Collor



(84,32%), caso em que se poderá adotar o entendimento do TCDF firmado na Decisão nº 2.463/2000; ou se houve decisão apenas quanto ao deferimento do reajuste, estando, assim, correta a sua supressão efetuada em maio/2009;

- e) promover o ressarcimento ao erário dos valores pagos a maior em decorrência da sistemática de pagamento da Vantagem Pessoal, Nominal e Intransferível – Lei nº 804/94, a partir do mês de maio de 2009, pois o cálculo tem por base o somatório de parcelas e diferenças calculadas irregularmente até abril de 2009, majoradas pelo denominado “efeito cascata”, em ofensa a preceitos constitucionais (art. 37, inciso XIV, da CF), e ainda dos valores pagos a maior a título de VPNI expressa em valor, em desacordo com os §§ 1º e 2º do artigo 41 e artigo 43 da Lei nº 4.426/2009, bem como de valores porventura pagos a mais, em face dos critérios adotados para incorporação de funções/cargos em comissão, devendo ser observados os termos da Decisão nº 6.806/2007;
 - f) informar o número, deslinde e providências adotadas em relação à ação judicial impetrada pelos trabalhadores da extinta SHIS, pleiteando a liberação dos valores bloqueados de FGTS, junto à Caixa Econômica Federal, referenciada no item 19 da Nota Técnica nº 411-000.004/2007 – GERHU, da SEDUMA;
- IX. alertar a jurisdicionada que se abstenha de conceder qualquer valor retroativo a título de passivo financeiro, por conta de atrasados inerentes à reposição na tabela de escalonamento vertical prevista no artigo 41 da Lei nº 4.426/2009, sem que se faça a compensação com os valores percebidos de forma indevida, a título de percentual incorreto da então “Complementação Salarial – Lei 804/94” e parcelas ATS, “Vantagem Pessoal – 16.66%” e “Incorporação Empregados – 16,66%”, além da parcela “Horas Extras”, e de outras provenientes da extinta SHIS, porventura recebidas até abril/2009, com os valores recebidos indevidamente a partir de maio de 2009, a título de “VPNI – Lei nº 804/94”, até setembro de 2009, que embute em seu cálculo todos esses valores pagos irregularmente e ainda com os valores recebidos indevidamente, a partir de outubro de 2009, com a implementação da VPNI em desacordo com os §§ 1º e 2º do artigo 41 da Lei nº 4.426/2009, bem como com os valores percebidos indevidamente a título de incorporação de funções/cargos em comissão;
- X. recomendar a SEDUMA, que indique os gestores responsáveis pela prática de implantação da “VPNI – Lei nº 804/94”, em maio de 2009, com grave infração à norma legal (Lei nº 804/94) e regulamentar (Decreto nº 16.234/94) que resultou em injustificado dano ao patrimônio público, haja vista que foi mantida a



irregularidade dos pagamentos no cálculo da “VPNI”, em desatendimento ao item IV da Decisão nº 1.873/2007;

- XI. autorizar a 4ª Inspeção de Controle Externo a manter o acompanhamento das medidas corretivas a serem efetivadas pela SEDUMA voltadas para a correta implementação da Decisão nº 1.873/2007;
- XII. dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao Secretário de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria Geral do Distrito Federal – SEOPS/CGDF e à ASSEDUH;
- XIII. autorizar o envio de cópia do relatório produzido no processo de Inspeção nº 2.393/2009 e das informações constantes no presente feito com vistas a subsidiar o cumprimento da decisão que vier a ser proferida pelo Tribunal.

À superior consideração.

Brasília-DF, 03 de dezembro de 2010.

Guimarães Teles da Silva

ACE - mat. nº 372-7

Jonato de Mesquita Silva

ACE - mat. nº 1318-8