



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
Procuradoria-Geral do Consultivo  
Chefia - Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 565/2022 - PGDF/PGCONS/CHEFIA

**Processo nº: 00020-00049169/2021-26 e 00600-00009341-2021-13**

**Interessada: Procuradoria Especial dos Tribunais Superiores e de Demandas Estratégicas – PROSUP/PGDF**

**Assunto: Representação de Servidor junto ao TCDF – Gratificação Por Habilitação E Políticas Públicas - GHPP**

Matéria: Pessoal

**EMENTA: ADMINISTRATIVO.PESSOAL. GRATIFICAÇÃO POR HABILITAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS – GHPP. REQUISITOS. HISTÓRICO DE TRANSPOSIÇÕES COM ALTERAÇÃO DE EXIGÊNCIAS DE GRAU DE ESCOLARIDADE. CONVERGÊNCIA TEORICA COM O PLEITO ADMINISTRATIVO. REFERÊNCIA LEGAL: LEI 51/1989, LEI 4.517/2010 E LEI 5.190/2013.**

- Embora não seja objeto da consulta, importa assinalar que as normas de reestruturação e transposição operadas no âmbito da carreira de Políticas Públicas e Gestão Governamental pelas Lei 51/89 e 4.517/10, bem assim o art.22 da Lei 5.190/13, que instituiu a Gratificação por Habilitação em Políticas Públicas - GHPP, remanescem incidentes, não tendo sido, até o momento, afastadas por decisões proferidas em ADI;

- O art.22 da Lei nº 5.190/2013 criou, em substituição à Gratificação de Titulação da Lei 4.426/09, a Gratificação por Habilitação em Políticas Públicas – GHPP, mantendo o mesmo perfil da norma anterior, porém com alguns detalhamentos distintivos que revelam o acolhimento de interesse de servidores transpostos de carreira com alteração de níveis de escolaridade;

- O acolhimento da norma a essas particularidades é tão evidente, que nem mesmo a invocação do §7º do art.22 da Lei nº 5.190/10 afastaria a possibilidade de se conceder a gratificação por habilitação nas hipóteses de apresentação de títulos e certificados, que **passaram** a ser requisito de investidura no cargo apenas em **legislação posterior ao ingresso** na carreira;

- A convergência teórica com o pleito administrativo não dispensa as cautelas necessárias à subsunção da norma ao caso concreto, considerando as reestruturações promovidas desde a criação da carreira.

Senhora Procuradora-Chefe,

## **I. RELATÓRIO**

1. A Procuradoria Especial dos Tribunais Superiores e de Demandas Estratégicas, à vista da

abertura de prazo para manifestação nos autos do Processo nº 00600-00009341/2021-13, em trâmite perante o Tribunal de Contas do DF, no qual servidor público efetivo do Distrito Federal, ocupante do cargo Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental e lotado na Secretaria de Estado e Justiça e Cidadania do DF, deduziu pedido de revisão de decisão administrativa que lhe recusou a percepção da Gratificação por Habilitação em Políticas Públicas (GHPP), solicita seja previamente analisada a controvérsia por esta Procuradoria Consultiva, ante a possibilidade de repercussão administrativa advinda da decisão de mérito.

2. Segundo revela a instrução dos presentes autos administrativos, o servidor Adriano Lúcio, ocupante do Cargo de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, diante do indeferimento, pela Secretaria de Justiça e Cidadania/SEJUS/DF, do pleito de concessão da Gratificação por Habilitação em Políticas Públicas – GHPP, formulou “Recurso Administrativo” perante o Tribunal de Contas do DF, com vistas à revisão da decisão administrativa, sob o argumento de que “se enquadra perfeitamente na Lei nº 5.190, de 25 de setembro de 2013, notadamente em seu artigo 22,II, parágrafo segundo” e, por isso, faz jus à implementação da referida gratificação e à percepção retroativa dos valores decorrentes do atraso.

3. Sustenta, outrossim, a ilegalidade da decisão administrativa que rejeitou a titulação, a uma porque o diploma de graduação superior apresentado está devidamente registrado pelo MEC; a duas, porque, a exigência de habilitação superior ainda não era exigida quando do seu ingresso na carreira, em 21/10/1993, a três porque a referida gratificação vem sendo concedida a outros servidores da carreira que apresentam as mesmas condições de ingresso. Petição servidor público (76438254)

4. Depois de ouvido o Ministério Público, o Tribunal decidiu pelo conhecimento do pleito revisional do servidor como se representação fosse e conferiu prazo à Administração para prestar esclarecimentos a respeito e à PGDF para manifestação nos autos. Decisão Nº 4718/2021 (76076333)

É o relatório.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

5. Examina-se controvérsia jurídica suscitada a partir do caso concreto, que envolve a pretensão administrativa relativa à percepção da Gratificação de Habilitação em Políticas Públicas – GHPP, instituída pela Lei nº 5.190/2013), fundamentada na apresentação de diploma de graduação concluída em 29/05/2020, aduzida por servidor admitido em 1993, hoje ocupante do cargo de Analista de Políticas Públicas de Gestão Governamental, para o qual se exige nível superior como requisito de ingresso.

6 Não obstante o caráter individual originário, a consulta desperta contornos de alcance geral, uma vez evidenciado o interesse público em analisar a matéria que envolve o pleito administrativo e os fundamentos da negativa de concessão da gratificação de titulação (GHPP), tendo em vista o figurino legal delineado por sucessivas normas de transformação dos cargos que compõem a Carreira de Políticas e Gestão Governamental do Distrito Federal (PPGG).

7. A referida carreira foi criada a partir da Lei nº 51, de 13 de novembro de 1989, mediante aproveitamento e transposição, sob a denominação originária de “Carreira de Administração Pública”, composta dos cargos de Analista de Administração Pública (nível superior), Técnico de Administração Pública (nível médio) e Auxiliar de Administração Pública (nível básico). Em 2010, a Lei nº 4.517 conferiu o nome atual à carreira (PPGG) e promoveu a reestruturação dos cargos mediante **alteração do requisito de investidura relativo ao nível de escolaridade**:

#### **Lei nº 51/1989**

Art. 1º - É criada a Carreira Administração Pública do Distrito Federal, composta dos cargos de Analista de Administração Pública, Técnico de Administração Pública e Auxiliar de Administração Pública, respectivamente de níveis superior, médio e básico, conforme Anexo I desta Lei.

Art. 2º - Os servidores efetivos ocupantes de cargos e empregos das atuais categorias funcionais integrantes do Plano de Classificação de Cargos instituído pela Lei nº 5.920, de 19 de setembro de 1973, serão transpostos, na forma do Anexo II, para a Carreira a que se refere o art. 1º desta Lei, por ato do Governador.

Art. 6º - Poderão concorrer aos cargos de que trata esta Lei:

I - para o cargo de **Analista** de Administração Pública, os portadores de diploma de **curso superior** ou habilitação legal equivalente, com formação na área de competência para a qual ocorrerá o ingresso;

II - para o cargo de **Técnico** de Administração Pública, os portadores de certificado de **conclusão de 1º e 2º grau** ou equivalente, conforme área de atuação;

III - para o cargo de **Auxiliar** de Administração Pública, os portadores de comprovante de **escolaridade até a 8ª série do 1º grau**, conforme a área de atuação.

#### **Lei 4.517/2010**

Lei Art. 1º A Carreira Administração Pública do Distrito Federal, criada pela [Lei nº 51, de 13 de novembro de 1989](#), tem a denominação alterada para Carreira de Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal.

§1º Os cargos de Analista de Administração Pública, Técnico de Administração Pública e Auxiliar de Administração Pública, de nível superior, médio e básico, respectivamente, passam a denominar-se Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

(...)

art. 3º O ingresso nos cargos da Carreira de Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal se dará por meio de aprovação em concurso público, observados, a partir da vigência desta Lei, os seguintes requisitos de investidura:

I – para o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal: diploma de curso superior ou habilitação legal equivalente;

II – para o cargo de **Analista** em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal: diploma de **curso superior** ou habilitação legal

equivalente;

III – para o cargo de Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal: certificado de conclusão de ensino médio ou equivalente.

(...)

8. Em 2013, por meio da Lei nº 5.190, nova reestruturação da carreira foi levada a efeito, sem alteração dos critérios de escolaridade para ingresso, tendo sido instituída, no contexto da estrutura de remuneração dos servidores, a intitulada Gratificação por Habilitação em Políticas Pública – GHPP:

#### **Lei nº 5.190/2013 e alterações**

art. 1º A carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, criada pela [Lei nº 51, de 13 de novembro de 1989](#), alterada por legislações posteriores, em especial a contida na Lei nº 4.517, de 28 de outubro de 2010, fica reestruturada na forma desta Lei.

Art. 2º O cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental passa a denominar-se Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental. [\(Artigo Alterado\(a\) pelo\(a\) Lei 6165 de 29/06/2018\)](#)

Art. 3º A carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal passa a ser composta pelos cargos de Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental, respectivamente, nos quantitativos descritos abaixo: (Artigo Alterado(a) pelo(a) Lei 6165 de 29/06/2018)

I – Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental: dois mil e trezentos cargos;

II – Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: quatro mil e cem cargos;

~~III – Assistente em Políticas Públicas e Gestão Governamental: três mil e~~ [cargos; \(Inciso Revogado\(a\) pelo\(a\) Lei 6165 de 29/06/2018\)](#)

IV – Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental: mil e seiscentos cargos.

Parágrafo único. Tornam-se desnecessárias as especialidades do cargo de Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Art. 5º O ingresso nos cargos da carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal se dá mediante concurso público de provas ou provas e títulos, obedecendo-se os seguintes **requisitos de investidura**:

I – Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental: diploma de curso superior ou habilitação legal equivalente, fornecido por instituição de ensino devidamente reconhecida pelo Ministério da Educação, com formação nas áreas indicadas e, nos casos especificados no edital normativo do concurso, registro no Conselho de Classe;

II – **Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental** diploma de **curso superior** ou habilitação legal equivalente, fornecido por instituição de ensino devidamente reconhecida pelo Ministério da Educação.

Art. 22. Fica criada a **Gratificação por Habilitação em Políticas Públicas – GHPP** concedida aos integrantes da carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, quando portadores de títulos, diplomas ou certificados obtidos mediante conclusão de cursos de ensino médio, expedido por instituição educacional reconhecida pelo órgão próprio do sistema de ensino, graduação, especialização com carga horária mínima de trezentos e sessenta horas, mestrado e doutorado, reconhecidos pelo Ministério da Educação, calculada sobre o vencimento básico correspondente ao padrão em que o servidor esteja posicionado.

§ 1º A Gratificação referida no caput é concedida da seguinte forma:

I – para o cargo de **Gestor** em Políticas Públicas e Gestão Governamental: **diploma de segunda graduação e certificados de especialização, mestrado e doutorado**; (Inciso alterado(a) pelo(a) Lei 5218 de 14/11/2013)

II – para o cargo de **Analista** em Políticas Públicas e Gestão Governamental: **diploma de graduação e certificados de especialização e mestrado**;

~~III – para o cargo de Assistente em Políticas Públicas e Gestão Governamental: diploma de graduação e certificados de especialização e mestrado; (Inciso Revogado(a) pelo(a) Lei 6165 de 29/06/2018)~~

IV – para o cargo de **Técnico** em Políticas Públicas e Gestão Governamental: **certificado de ensino médio, diploma de graduação e certificado de especialização**;

§ 2º Os percentuais da GHPP ficam estabelecidos na forma que segue: [\(Legislação correlata - Portaria 86 de 08/05/2014\)](#)

(...)

§ 7º A GHPP **não é concedida** quando o título ou certificado **for o utilizado para dar cumprimento ao edital normativo do concurso de ingresso do cargo ocupado pelo servidor**.

(...)

§ 10. Os servidores da carreira de que trata esta Lei, a partir de 1º de setembro de 2013, **deixam de perceber a Gratificação de Titulação – GTIT** instituída pelo art. 37 da Lei nº 3.824, de 21 de fevereiro de 2006, e alterada pelo art. 24 da Lei nº 4.426, de 18 de novembro de 2009.

§ 11. Os atuais integrantes desta carreira **que percebem a GTIT** passam a perceber, a partir de 1º de setembro de 2013, a GHPP. (Parágrafo alterado(a) pelo(a) Lei 5218 de 14/11/2013)

§ 12. A GHPP, sobre a qual incide o desconto previdenciário, compõe os proventos de aposentadoria e pensão do servidor.

9. Interessante notar que, conferindo um tratamento mais particularizado quanto ao benefício da titulação no âmbito da Carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental-PPGG, o art.22 da Lei nº 5.190/2013 criou, em substituição à Gratificação de Titulação da Lei 4.426/09, a Gratificação por Habilitação em Políticas Públicas – GHPP, mantendo o mesmo perfil da norma anterior, porém com alguns detalhamentos que revelam o acolhimento de interesse de servidores transpostos de carreira com alteração da exigência de níveis de escolaridade.

10. Anote-se, nesse ponto, que diversas carreiras derivadas dessa estratégia de aproveitamento

e transformação de cargos passaram por reestruturações semelhantes e, de igual modo, instituíram **regras próprias** para concessão de gratificações por habilitação. Cite-se, por exemplo, a GHAP da Carreira de Atividades Penitenciárias (Lei 5.182/13) e a GHGF da Carreira de Gestão Fazendária (Lei nº 5.212/13), cujos perfis de requisitos para concessão da gratificação são distintos daquele estabelecido pela Lei 5.190/13.

11. De se observar, quanto a esse aspecto, os critérios distintivos de distribuição dos títulos, diplomas e certificados conforme os cargos, assim considerados, pela Lei nº 5.190/13, como habilitações hábeis para ensejar a percepção da **GHPP**:

(i) para o **Gestor governamental** - nível superior – correspondente ao Analista de nível superior transposto da Lei 51/89 e ao Especialista/Lei 4.517/10): **diploma de segunda graduação** e certificados de especialização, mestrado e doutorado;

(ii) para o cargo de **Analista** - nível superior – correspondente ao Técnico de médio da Lei 51/89 e ao Técnico de nível médio/Lei nº 4.517/10): **diploma de graduação** e certificados de especialização e mestrado;

(iii) para o cargo de **Técnico** - nível médio – correspondente ao Auxiliar de nível de ensino fundamental (1ª a 8ª série) da Lei 51/89 e ao técnico de nível médio da Lei 4.517/10): **certificado de ensino médio**: diploma de graduação e certificado de especialização.

12. Como se vê, sem se tomar em consideração os processos de transposição de cargos com mudança de nível de escolaridade havidos na carreira PPGG, não seria possível compreender, ou melhor alcançar, a **lógica** da distinção feita pela norma em relação aos cargos de Gestor e de Analista, que, a rigor, ostentam o mesmo perfil de exigência de escolaridade para fins de investidura (habilitação de nível superior), mas lhes são exigidas habilitações diferenciadas para percepção da GHPP. De igual sorte, não se poderia vislumbrar a real aplicação do comando inserto no inciso III do art.22 da Lei nº 5.190/10, que autoriza a concessão da gratificação por habilitação ao cargo de técnico (nível médio) mediante apresentação de certificado de segundo grau ou equivalente.

13. De fato, não se pode negar a incongruência do texto normativo, porém há de se reconhecer que a compreensão do sentido teleológico das disposições retromencionadas permite a subsunção da norma ao caso concreto, qual seja, à situação derivada de processo de transposição, em que foi alterada a exigência do grau de escolaridade para ingresso na carreira PPGG. Nessa situação estão os servidores de nível médio transpostos para os cargos de Analista e de nível fundamental transpostos para os cargos de Técnicos, que, à luz dos incisos II e III do art.22, poderão habilitar-se à percepção da GHPP, mediante a apresentação do título de sua primeira graduação (analistas) ou do certificado de conclusão do ensino médio (técnicos), enquanto os Especialistas (de nível superior) transpostos para o Cargo de Gestor não poderão usar de uma única graduação para o mesmo fim, uma vez que, desde a origem, o cargo transformado já trazia como requisito de investidura a graduação em nível superior.

14. Em nossa percepção, o acolhimento da norma a essas particularidades é tão evidente, que nem mesmo a invocação do §7º do art.22 da Lei nº 5.190/10 afastaria a possibilidade de se conceder a gratificação por habilitação nas hipóteses de apresentação de títulos e certificados que **passaram** a ser requisito de investidura no cargo apenas em **legislação posterior ao ingresso** na carreira.

15. Com efeito, há de se compreender o óbice disposto no mencionado §7º sob a ótica sistemática e teleológica, **sem desprezar** as situações derivadas dos processos de transposição/transformação dos cargos que hoje integram a carreira PPGG e o modelo delineado no §1º para a concessão do referido benefício. A observância dessas premissas e a ponderação acerca do destaque dessa distinção conferem coerência e consistência ao texto legal, além de afastar possíveis contradições na regência dos §§1º, II e III, e 7º do art.22 da Lei nº 5.190/10.

16. De igual sorte, sob esse olhar, é possível entender que a referência expressa no §7º do art.22 ao “edital normativo do concurso de ingresso do cargo ocupado pelo servidor”, não exclui os editais de concurso alusivos aos cargos transformados, que, originalmente, exigiam nível de escolaridade distinta ou inferior. Veja que a restrição legal é expressamente dirigida às situações em que “o título ou certificado **for o utilizado** para dar cumprimento ao edital normativo do concurso de ingresso do cargo ocupado pelo servidor”. Se não fosse essa a vontade objetiva da norma, como poderíamos compreender a inclusão, nos incisos II e III do §1º, do diploma de graduação e do certificado de ensino médio para habilitar a concessão da GHPP aos cargos de Analista e de técnico, respectivamente?

17. Malgrado a péssima técnica legislativa adotada e a possibilidade de as sucessivas transposições atraírem debates acerca da existência, ou não, de vício de inconstitucionalidade[1], a presente análise partiu da premissa de validade, e conseqüente necessidade de observação do disposto no art.22 da Lei nº 5.190/2010, que, até o momento, também não foi afetado por decisões exaradas em ADI [2]. Eis que o texto legal remanesce incólume com suas incongruências que demandam cautelas no trato da interpretação.

18. Aliás, revelando tendência convergente com a compreensão externada no presente opinativo, a Procuradoria-Geral, na **cota de aprovação parcial do Parecer 0094/2014-PROPE/PGDF** fez o registro da distinção do tratamento normativo conferido pela Lei nº 5.190/10 à concessão de gratificação por habilitação, em confronto com o estabelecido pela Lei nº 5.212/2013 (da Carreira de Gestão Fazendária):

*“Isso porque, ao observar por completo o art. 9º da Lei nº 5.212/2013, percebo que não foi intenção do legislador permitir o pagamento da GHGF aos Técnicos de Gestão Fazendária em decorrência da apresentação de certificado de nível médio. Leia-se abaixo a íntegra do dispositivo:*

*(...)*

*Art. 9º ...*

*§ 1º A Gratificação referida no caput é concedida da seguinte forma:*

*I- para o cargo de Analista de Gestão Fazendária: diploma de segunda graduação e certificados de especialização, mestrado e doutorado;*

*II- para o cargo de Técnico de Gestão Fazendária: diploma de graduação e certificados de especialização e mestrado;*

*III- para o cargo de Agente de Gestão Fazendária: certificado de ensino médio, diploma de graduação e certificado de especialização.*

*(...)*

*§ 7º A GHGF não é concedida quando o título ou certificado for o utilizado para dar cumprimento ao edital normativo do concurso de ingresso do cargo ocupado pelo servidor.*

*Nota-se que o referido § 1º, II, restringe a concessão da GHGF aos Técnicos de Gestão Fazendária que apresentem diplomas de graduação e*

*certificados de especialização e mestrado. Para esse cargo, portanto, não geram plus remuneratório o ensino médio e o doutorado.*

*De fato, embora citados no caput do art. 9º como cursos aptos a ensejar o pagamento da GHGF, o § 1º adota critérios de distribuição dos títulos, diplomas e certificados conforme o cargo ocupado e o interesse da Administração na respectiva formação do servidor.*

*A regra do citado § 7º, portanto, quando interpretada a contrario sensu, não beneficia os servidores da Carreira Gestão Fazendária que ocupam o cargo de Técnico de Gestão Fazendária e portem certificado de ensino médio, embora tenham participado de concurso com exigência de nível fundamental, pois o § 1º não permite o pagamento da GHGF nesses casos.*

*A reforçar esse raciocínio, a título comparativo, cito como exemplos a Lei na 5.182/2013 e a Lei na 5.190/2013, que possuem dispositivos semelhantes ao referido § 7º, mas permitem, diferentemente, o pagamento da gratificação por habilitação em decorrência de títulos, diplomas e certificados que passaram a ser requisito de ingresso no cargo apenas em legislação mais recente. “. (destaques acrescentados)*

19. A par da leitura aqui revelada, que, **em tese**, transparece convergência com o pleito processado, como Representação, junto Tribunal de Contas do Distrito Federal, há de se recomendar cautelas no sentido de aferir, no caso concreto, o grau de escolaridade exigido para a investidura originária do servidor, bem como os demais requisitos estabelecidos pela legislação de regência.

### III – CONCLUSÃO

20. Feitas essas considerações, conclui-se:

(i) embora não seja objeto da consulta, importa assinalar que as normas de reestruturação e transposição operadas no âmbito da carreira de Políticas Públicas e Gestão Governamental pelas Lei 51/89 e 4.517/10, bem assim o art.22 da Lei 5.190/13, que instituiu a Gratificação por Habilitação em Políticas Públicas - GHPP, remanescem incidentes, não tendo sido, até o momento, afastadas por decisões proferidas em ADI;

(ii) o art.22 da Lei nº 5.190/2013 criou, em substituição à Gratificação de Titulação da Lei 4.426/09, a Gratificação por Habilitação em Políticas Públicas – GHPP, mantendo o mesmo perfil da norma anterior, porém com alguns detalhamentos distintivos que revelam o acolhimento de interesse de servidores transpostos de carreira com alteração de níveis de escolaridade;

(iii) o acolhimento da norma a essas particularidades é tão evidente, que nem mesmo a invocação do §7º do art.22 da Lei nº 5.190/10 afastaria a possibilidade de se conceder a gratificação por habilitação nas hipóteses de apresentação de títulos e certificados, que **passaram** a ser requisito de investidura no cargo apenas em **legislação posterior ao ingresso** na carreira;

(iv) a convergência teórica com o pleito administrativo não dispensa as cautelas necessárias à subsunção da norma ao caso concreto, considerando as reestruturações promovidas desde a criação da carreira.

É o parecer.



DENISE LADEIRA COSTA FERREIRA

Procuradora - Distrito Federal

Mat.99.610-6

[1] A pesquisa acurada nos sítios de jurisprudência não revelou o registro de decisões em ADI, que tenha declarado inconstitucionais as normas de transposição envolvendo a criação e a reestruturação da carreira PPGG (Leis 51/89 e 5.517/10), nem mesmo há processo em andamento.

[2] Importa observar, quanto à regência do art.22 da Lei 5.190/13, que o mesmo não foi afetado pela decisão proferida na ADI /TJDF 20130020295333, porquanto os dispositivos maculados (atrs 31, 32, 33 e 34), promoviam a tentativa de retorno, por transposição, de servidores oriundos das carreiras de Apoio às Atividades Policiais Cíveis e de Gestão Fazendária para a Carreira Políticas Públicas Públicas (PPGG). Sendo assim, a referida declaração de inconstitucionalidade não refletirá sobre as situações jurídicas originárias das Lei 51/89 e 4.517/10. De igual sorte, a Lei 5.190/13 não foi declarada inconstitucional pelo Conselho Especial do TJDF, por ocasião do julgamento da ADI 2015.00.2.005517-6. 5.1, que examinou a concessão de reajustes das gratificações sem respaldo orçamentário. Vide arestos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA ADITIVA LANÇADA EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO FORMAL DETECTADO - ARTIGOS 31, 32, 33 E 34 DA LEI 5.091/2013 - TRANSPOSIÇÃO FUNCIONAL DE SERVIDORES - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. Demonstrado que a modificação trazida ao projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo trata de matéria afeta ao regime jurídico dos servidores públicos, hipótese em que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo e, considerando que a emenda aditiva de iniciativa parlamentar implica em aumento de despesas e risco de pagamento indevido, tem-se como presente vício formal a macular os dispositivos impugnados. Se os arts. 31, 32, 33 e 34, da Lei nº5.190/2013 promovem transposição funcional de servidores de uma carreira para outra, sem prévia aprovação em concurso público, declara-se a inconstitucionalidade material desses artigos, nos termos do enunciado 685 da súmula do Supremo Tribunal Federal. (Acórdão n.860118, 20130020295333ADI, Relator: ROMÃO C. OLIVEIRA CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 24/03/2015, Publicado no DJE: 15/04/2015. Pág.: 51)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS DISTRITAIS QUE ESTABELECEM VANTAGENS REMUNERATÓRIAS E O PARCELAMENTO (ESCALONAMENTO) ESTABELECIDO PARA SUA CONCESSÃO - NÃO OBSERVÂNCIA DA EXIGÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA (ART. 157 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL) - ARGUMENTO QUE NÃO AUTORIZA A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI, IMPEDINDO TÃO SOMENTE A SUA APLICAÇÃO NO MESMO EXERCÍCIO FINANCEIRO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DE EFICIÊNCIA E DO INTERESSE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO (ART. 19, "CAPUT", DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL) - CONTROVÉRSIA DE FATO PARA CUJO DESLINDE IGUALMENTE É INADEQUADA A VIA DO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONHECIDA.

1. O art. 113 do Regimento Interno desta Corte de Justiça permite que o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e segurança jurídica, após informações e a manifestação do Procurador-Geral do D. F. e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, submeta o processo diretamente ao Conselho Especial, que, por sua vez, terá a faculdade de julgar a ação em definitivo.

2. Compete ao TJDFT o julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas em face da Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 30 da Lei n. 9.868/99 e art. 8º, inc. I, alínea "n", da Lei n. 11.697/08). Precedentes.

3. Revela-se viável cumular arguições de inconstitucionalidade de atos normativos no mesmo processo de Ação Direta de Inconstitucionalidade, quando comum o fundamento jurídico invocado, face à notória economia processual pela nítida identidade das matérias versadas pelas leis impugnadas.

4. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. Além disso, sua verificação em concreto depende da solução de controvérsia de fato sobre a suficiência da dotação orçamentária e da interpretação da LDO. Alegação fundada em elementos que reclamam dilação probatória. Inadequação da via eleita para exame da matéria fática. Precedentes do colendo Supremo Tribunal Federal.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida. ([Acórdão 872384](#), 20150020055176ADI, Relator: HUMBERTO ULHÔA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 26/5/2015, publicado no DJE: 10/6/2015. Pág.: 10)

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO, CONSTITUCIONAL E ORÇAMENTÁRIO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C COBRANÇA. GRATUIDADE DE JUSTIÇA. REQUERIMENTO NO RECURSO. RECOLHIMENTO DE PREPARO. PRECLUSÃO LÓGICA. PEDIDO PREJUDICADO. PRELIMINAR. NÃO ACOLHIDA. SUSPENSÃO. IRDR 2017.00.2.011208-8 TJDFT. CARREIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL. LEI Nº 5.190/2013. REESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA. REAJUSTE DO VENCIMENTO BÁSICO. **GRATIFICAÇÃO POR HABILITAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS (GHPP)** PROCEDÊNCIA. ALOCAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. OBRIGAÇÃO DO ESTADO. SENTENÇA REFORMADA. 1 - O recolhimento do preparo configura preclusão lógica em relação ao pedido de concessão da gratuidade de Justiça, uma vez que se mostra incompatível com a condição de hipossuficiência que deve ser comprovada pela parte a fim de obter o benefício. Pedido prejudicado. 2. O IRDR 2017.00.2.011208-8 não foi admitido pelo TJDFT, razão pela qual o sobrestamento da demanda também não se justifica por esse fundamento. Preliminar não acolhida. 3. A discussão sobre o direito à implementação da última parcela de reajuste remuneratório aprovado por lei específica e já parcialmente executada não se confunde com aquela julgada com repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, no RE nº 905.357/RR (Tema nº 864). 4. A Lei Distrital 5.190/13, conforme arts. 20-24 e anexos, estabeleceu a reestruturação da carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, com a estipulação de nova tabela de vencimentos básicos, além da criação e extinção de gratificações, com implementações de reajustes previstas para os meses de setembro dos anos de 2013, 2014 e 2015, correspondentes à implementação do escalonamento vertical e à GHPP (gratificação por habilitação em políticas públicas). 5. Essa lei nº 5.190/2013 não foi declarada inconstitucional pelo Conselho Especial do TJDFT, por ocasião do julgamento da ADI 2015.00.2.005517-6. 5.1. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. (Acórdão 872384. CONSELHO ESPECIAL. DJE: 10/6/2015). 6. Os limites previstos nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), correspondentes às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de fundamento para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor público, como é o recebimento de vantagens asseguradas por lei. 7. A inércia da Administração, ao não promover a implementação da alteração remuneratória prevista em lei, causou prejuízos ao Autor que deixou de receber os reajustes previstos para o vencimento básico, bem como ao servir de obstáculo ao cálculo de vantagens que incidem sobre o valor do vencimento básico, resultando, assim, em pagamento a menor. 8. Sendo a lei que concede o reajuste a servidor público constitucional e vigente, não pode o ente distrital se eximir do pagamento, tal como nela previsto. 8.1. Preenchidos os requisitos previstos na Lei nº 5.190/2013, o servidor público, da carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, faz jus à implementação das parcelas dos reajustes, tanto no valor de seus vencimentos básicos, quanto no percentual de sua GHPP, desde as datas determinadas na Lei. 9.

Apelo conhecido, pedido de gratuidade em recurso prejudicado e, nos demais termos, provido. Sentença reformada.

(Acórdão 1358272, 07025454920188070018, Relator: ROBERTO FREITAS, 3ª Turma Cível, data de julgamento: 28/7/2021, publicado no DJE: 4/8/2021. Pág.: Sem Página Cadastrada.)



Documento assinado eletronicamente por **DENISE LADEIRA COSTA FERREIRA - Matr.0099610-6, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 04/01/2022, às 12:40, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)  
verificador= **77187611** código CRC= **24A337FE**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**

Procuradoria-Geral do Consultivo  
Chefia - Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00020-000049169-2021-26

MATÉRIA: Pessoal

**APROVO O PARECER Nº 565/2021 - PGCONS/PGDF**, proferido pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Denise Ladeira Costa Ferreira, com os seguintes acréscimos:

Da análise dos autos, observo que, em 1993, o servidor ingressou no cargo de Técnico de Administração Pública, nos termos do art. 6º, II da Lei nº 51 de 13 de novembro de 1989, a qual criou a Carreira Administração Pública do Distrito Federal.

Acontece que, em 2010, o art. 1º da Lei 4.517 de 2010, em seu §1º, promoveu uma transposição desse servidor que tomou posse como técnico, cujo requisito de ingresso na carreira era o de ensino médio, para o cargo de Analista, passando a exigir para este cargo, curso superior ou habilitação legal equivalente. Embora se trate de transposição de cargo público, não houve declaração de inconstitucionalidade desse dispositivo.

Posteriormente, sobreveio a Lei nº 5.190 de 2013, a qual dispôs sobre uma segunda transposição, evoluindo o cargo de Analista, que antes era técnico, para especialista. Esse normativo foi, no entanto, declarado inconstitucional com efeitos *ex tunc*:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA ADITIVA LANÇADA EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO FORMAL DETECTADO - ARTIGOS 31, 32, 33 E 34 DA LEI 5.091/2013 - TRANSPOSIÇÃO FUNCIONAL DE SERVIDORES - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Demonstrado que a modificação trazida ao projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo trata de matéria afeta ao regime jurídico dos servidores públicos, hipótese em que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo e, considerando que a emenda aditiva de iniciativa parlamentar implica em aumento de despesas e risco de pagamento indevido, tem-se como presente vício formal a macular os dispositivos impugnados.

Se os arts. 31, 32, 33 e 34, da Lei nº 5.190/2013 promovem transposição funcional de servidores de uma carreira para outra, sem prévia aprovação em concurso público, declara-se a inconstitucionalidade material desses artigos, nos termos do enunciado 685 da sumulado Supremo Tribunal Federal.

(Acórdão 860118, 20130020295333ADI, Relator: ROMÃO C. OLIVEIRA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 24/3/2015, publicado no DJE: 15/4/2015. Pág.: 51)

Diante disso, considerando-se que a ADI nº 2013.00.2.029533-3 julgou inconstitucional a transposição prevista na Lei nº 5.190 de 2013, com efeitos retroativos à data da sua edição, já que também fora reconhecido vício de inconstitucionalidade de natureza formal (vício de iniciativa), as

regras até a edição da Lei nº 5.190 de 2013 voltaram a vigor e a regular, portanto, a carreira do servidor interessado no presente processo administrativo. Ou seja, a transposição da Lei nº 4.517 de 2010, prevista no art. 1º, do seu §1º, porquanto não questionada em sede de controle de constitucionalidade, voltou a ter plena eficácia e encontra-se vigente até então.

Em síntese, o servidor ingressou em 1993 enquanto Técnico de Administração Pública, nos termos do art. 6º, II da Lei nº 51 de 13 de novembro de 1989, tendo como requisito para ingresso na carreira, entre outros, o ensino médio, porém, em 2010, foi transporto para o cargo de Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, cujo requisito para ingresso no cargo passou a ser o de curso superior ou habilitação legal equivalente.

Após todas as modificações legais, a pretensão do servidor consiste em receber a Gratificação por Habilitação em Políticas Públicas - GHPP, com fundamento na Lei nº 5.190 de 2013, mais recente, por obter graduação em 2020.

A controvérsia jurídica reside no fato de que a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal entende não ser devida a gratificação ao servidor, tendo em vista que o título apresentado é requisito de investidura ao cargo de Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Para essa linha de entendimento, o § 7º do art. 22 da Lei nº 5.190 de 2013, ao prever que "*A GHPP não é concedida quando o título ou certificado for o utilizado para dar cumprimento ao edital normativo do concurso de ingresso do cargo ocupado pelo servidor*", refere-se ao edital atual e não ao do certame em que servidor participou.

Nesse sentido, manifestou-se o Ministério Público de Contas no Parecer nº 826/2021:

Seja como for, o que se observa é que o servidor, na hipótese ora tratada, foi admitido em 21/03/1993, na carreira Administração Pública do DF, hoje ocupante do cargo de Analista de Administração Pública para o qual se exige nível superior. O diploma de nível superior em Tecnologia em Gestão Pública, por universidade em Maringá-PR, só foi concluído em 29/05/20, por isso, o pleito à gratificação ocorreu em 2020. 20. Note-se, a princípio, que não haveria que se falar em direito adquirido, posto que o título superior só foi obtido após a Lei que concedeu a transposição inconstitucional para o nível acima do qual o servidor foi admitido. 21. Pensar diferente pode estabelecer critério mais benéfico para os servidores anteriormente admitidos ao nível médio, vez que os admitidos posteriormente, para os quais se exige diploma de nível superior, não terão apenas um título, ou uma graduação, como critério apto à mencionada gratificação, pois a habilitação superior é pressuposto para o exercício do cargo. 22. Assim, a extinção da GTIT e o recebimento da GHPP, obviamente, devem ser interpretados nos termos da lei, não havendo que se falar em direito adquirido ao regime jurídico: Art. 22. Fica criada a Gratificação por Habilitação em Políticas Públicas – GHPP concedida aos integrantes da carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, quando portadores de títulos, diplomas ou certificados obtidos mediante conclusão de cursos de ensino médio, expedido por instituição educacional reconhecida pelo órgão próprio do sistema de ensino, graduação, especialização com carga horária mínima de trezentos e sessenta horas, mestrado e doutorado, reconhecidos pelo Ministério da Educação, calculada sobre o vencimento básico correspondente ao padrão em que o servidor esteja posicionado. (...) § 1º A Gratificação referida no caput é concedida da seguinte forma: (Legislação correlata - Portaria 86 de 08/05/2014)

(...)

I – para o cargo de Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental: diploma de segunda graduação e certificados de especialização, mestrado e doutorado; (Inciso alterado(a) pelo(a) Lei 5218 de 14/11/2013). (...)

Ementa: Servidores do CNPq: Gratificação Especial: inexistência de direito adquirido. Ao julgar o MS 22.094, Pleno, 02.02.2005, Ellen Gracie, DJ 25.02.2005, o Supremo Tribunal decidiu que os servidores do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, quando convertidos de celetistas em estatutários, não fazem jus à incorporação da Gratificação Especial, dada a inexistência de direito adquirido a regime jurídico. STF - AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE-AgR 425579 RJ (STF) Data de publicação: 06/06/2007.

§ 7º A GHPP não é concedida quando o título ou certificado for o utilizado para dar cumprimento ao edital normativo do concurso de ingresso do cargo ocupado pelo servidor. § 8º A Gratificação de que trata este artigo não é devida aos servidores aposentados ou beneficiários de pensão que já se encontrem nessa condição na data de publicação desta Lei, salvo os alcançados pelo § 11 deste artigo. § 10. Os servidores da carreira de que trata esta Lei, a partir de 1º de setembro de 2013, deixam de perceber a Gratificação de Titulação – GTIT, instituída pelo art. 37 da Lei nº 3.824, de 21 de fevereiro de 2006, e alterada pelo art. 24 da Lei nº 4.426, de 18 de novembro de 2009. § 11. Os atuais integrantes desta carreira que percebem a GTIT passam a perceber, a partir de 1º de setembro de 2013, a GHPP. (Parágrafo alterado(a) pelo(a) Lei 5218 de 14/11/2013) [obviamente, nos termos da lei]

Por outro lado, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, na decisão nº 5.713 de 2013, com base no princípio do *tempus regit actum* e no art. 5º, inciso XXXVI, da CF, entendeu que *"é possível assegurar aos servidores que ingressaram no cargo de Técnico Penitenciário, da carreira de Atividades Penitenciárias, sob o requisito de escolaridade de nível médio, que ostentem um único diploma de curso superior à época da publicação da Lei nº 4.508/10, o direito à manutenção do pagamento da Gratificação de Titulação de que trata o inciso IV do art. 25 da Lei nº 4.426/09, não se lhes aplicando a vedação prevista no § 1º do art. 24 da Lei nº 4.426/09, em que pese a alteração do nível de escolaridade de ingresso na aludida carreira"*.

No âmbito desta Casa Jurídica, conforme mencionado no presente opinativo, o Parecer nº 94/2014-PROPES/PGDF, em sua cota de aprovação ressaltou que:

"Isso porque, ao observar por completo o art. 9º da Lei nº 5.212/2013, percebo que não foi intenção do legislador permitir o pagamento da GHGF aos Técnicos de Gestão Fazendária em decorrência da apresentação de certificado de nível médio. Leia-se abaixo a íntegra do dispositivo: (...)

Art. 9º ...

§ 1º A Gratificação referida no caput é concedida da seguinte forma:

I- para o cargo de Analista de Gestão Fazendária: diploma de segunda graduação e certificados de especialização, mestrado e doutorado;

II- para o cargo de Técnico de Gestão Fazendária: diploma de graduação e certificados de especialização e mestrado;

III- para o cargo de Agente de Gestão Fazendária: certificado de ensino médio, diploma de graduação e certificado de especialização.

(...)

§ 7º A GHGF não é concedida quando o título ou certificado for o utilizado para dar cumprimento ao edital normativo do concurso de ingresso do cargo ocupado pelo servidor.

Nota-se que o referido § 1º, II, restringe a concessão da GHGF aos Técnicos de Gestão Fazendária que apresentem diplomas de graduação e certificados de especialização e mestrado. Para esse cargo, portanto, não geram *plus* remuneratório o ensino médio e o doutorado.

De fato, embora citados no caput do art. 9º como cursos aptos a ensejar o pagamento da GHGF, o § 1º adota critérios de distribuição dos títulos, diplomas e certificados conforme o cargo ocupado e o interesse da Administração na respectiva formação do servidor.

A regra do citado § 7º, portanto, quando interpretada a contrario sensu, não beneficia os servidores da Carreira Gestão Fazendária que ocupam o cargo de Técnico de Gestão Fazendária e portem certificado de ensino médio, embora tenham participado de concurso com exigência de nível fundamental, pois o § 1º não permite o pagamento da GHGF nesses casos.

**A reforçar esse raciocínio, a título comparativo, cito como exemplos a Lei na 5.182/2013 e a Lei na 5.190/2013, que possuem dispositivos semelhantes ao referido § 7º, mas permitem, diferentemente, o pagamento da gratificação por habilitação em decorrência de títulos, diplomas e certificados que passaram a ser requisito de ingresso no cargo apenas em legislação mais recente.** “. (destaques acrescentados)

Ao se enfrentar situação análoga à presente, o Parecer nº 61/2015 - PRCON/PGDF, à luz da Decisão nº 5.182/2013 do TCDF, compreendeu que a Gratificação por Habilitação em Atividades Penitenciárias deveria ser garantida aos servidores que ingressaram na carreira quando era exigida a escolaridade de nível médio:

Conquanto atualmente para o ingresso no cargo de Agente Penitenciário deve o candidato, quando da posse respectiva, portar o diploma de curso superior, outra era a exigência até a sanção da Lei 5.182/2013, ou seja, exigia-se até então que o empossando portasse tão somente o nível médio de escolaridade.

Ao analisar essa situação, o Tribunal de Contas do Distrito Federal exarou a Decisão nº 5.713/2013, segundo a qual deve ser assegurado aos servidores que ingressaram no antigo cargo de Técnico Penitenciário - quando era exigida a escolaridade, de nível médio - o direito de perceberem a GTIT, substituída hoje, como dita alhures, pela GHAT, não se lhes aplicando o disposto no art. 24 da Lei nº 4.426/09.

Eis o teor da Decisão TCDF nº 5713/2013:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I - conhecer da consulta formulada pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal, uma vez que atende aos requisitos previstos no art. 1º da LC nº 1/94, c/c o art. 194, §§ 1º e 2º do RI/TCDF;

II- responder à jurisdicionada que, à luz do princípio do *tempus Regit actum* e do art 5º, inciso XXXVI, da CF, é possível assegurar aos servidores que ingressaram no antigo cargo de Técnico Penitenciário, da carreira de Atividades Penitenciárias, sob o requisito de escolaridade de nível médio, que ostentem um único diploma de curso superior à época da publicação da Lei nº 4.508/10, o direito à manutenção do pagamento da Gratificação de Titulação de que trata no inciso IV do art 25 da Lei nº 4.426/09, não se lhes aplicando a vedação prevista no § 1º do art 24 da Lei nº 4.426/09, em que pese à alteração do nível de escolaridade de ingresso na aludida carreira, trazida pelo art 3º da Lei nº 4.508/10;

III - recomendar à jurisdicionada que acompanhe o andamento da ADI nº 4594/DF, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, até o seu trânsito em julgado, observando os efeitos do julgamento dessa ADI na resposta à consulta dada no item anterior;

IV - dar ciência desta decisão às Secretarias de Estado de Transparência e Controle e de Segurança Pública do Distrito Federal;

V —autorizar o arquivamento dos autos e a devolução do apenso à origem. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator (Anexo I).

Assim, afigura-se escoreita a manifestação da douta Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Estado de Segurança Pública, **impondo-se, na espécie, o reconhecimento do direito dos servidores que ingressaram na carreira Atividades Penitenciárias sob as exigências de escolaridade constantes do art. 4º da Lei 3.669/2005, de perceberem a Gratificação por Habilitação em Atividades Penitenciárias, caso ostentem, quando da publicação da Lei nº 4.508/2010, diploma de curso superior, em nível de graduação, tudo em conformidade com o posicionamento perfilhado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal na Decisão nº 5.713/2013.**

Em sentido oposto, no entanto, foi emitido o Parecer nº 693/2016- PRCON/PGDF:

TÉCNICO DE GESTÃO FAZENDÁRIA. GTIT/GHGF. COTA DE APROVAÇÃO PARCIAL DO PARECER 94/2014-PROPES. SUPERVENIÊNCIA DA DECISÃO TCDF 1.451/2014, EXARADA EM CASO CONCRETO. VINCULAÇÃO. APENAS QUANTO À SERVIDORA QUE FIGUROU NO PROCESSO. MANUTENÇÃO DO ENTENDIMENTO DESTA CASA. I - Na cota de aprovação parcial do Parecer nº 94/2014- PROPES, esta Casa concluiu ser indevida a concessão da GTIT ou da GHGF a Técnicos de Gestão Fazendária, portadores de diploma de ensino médio, ainda que tenham participado de concurso com exigência de nível fundamental. II - Posteriormente, foi proferida a Decisão TCDF nº 1.451/2014, determinando a aplicação, a específico caso de ocupante do cargo de Técnico Fazendário, da Decisão TCDF nº 5.713/2013 (que assegurou a Agentes de Atividades Penitenciárias, que ingressaram no antigo cargo de Técnico Penitenciário sob o requisito de nível médio e eram portadores de curso superior quando da publicação da Lei 4.508/10, o direito à manutenção do pagamento de GTIT). III - Não há cogitar de caráter cogente e impositivo da Decisão TCDF nº 1.451/2014 com relação a todos os servidores ocupantes de cargo de Técnico de Gestão Fazendária. Na verdade, essa decisão vincula o órgão apenas quanto à situação da servidora que teve a sua situação examinada naquele processo. IV - Conclui-se pela manutenção da inteligência manifestada na cota de aprovação do Parecer nº 94/2014- PROPES/PGDF quanto aos servidores ocupantes de cargo de Técnico de Gestão Fazendária (exceto a que teve a sua situação examinada pela Decisão TCDF 1.451/2014).

No entanto, **posteriormente**, o Parecer nº 524/2018- PRCON/ PGDF retomou o entendimento do Parecer nº 61/2015 - PRCON/PGDF, nos seguintes termos:

Para fazer jus à GHAP, portanto, o servidor deve apresentar diploma diverso daquele utilizado para ingressar no cargo. Ocorre, no entanto, que alguns agentes foram empossados na vigência da Lei Distrital 3.669/05, que exigia apenas o certificado de conclusão do ensino médio.

Quanto ao ponto, o Tribunal de Contas do Distrito Federal emitiu a Decisão nº 5.713/2013, afirmando que deve ser assegurado o pagamento da GTIT (substituída pela GHAP) àqueles servidores que ingressaram no cargo quando se exigia apenas a escolaridade de nível médio, não se aplicando a restrição do artigo 24, §1º, da Lei 4.426/09, repetida no §6º, artigo 3º, da Lei 5182/13: “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer da consulta formulada pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal, uma vez que atende aos requisitos previstos no art. 1º da LC nº 1/94, c/c o art.



194, §§ 1º e 2º, do RI/TCDF; II – responder à jurisdicionada que, à luz do princípio do *tempus regit actum* e do art. 5º, inciso XXXVI, da CF, é possível assegurar aos servidores que ingressaram no cargo cargo de Técnico Penitenciário, da carreira de Atividades Penitenciárias, sob o requisito de escolaridade de nível médio, que ostentem um único diploma de curso superior à época da publicação da Lei nº 4.508/10, o direito à manutenção do pagamento da Gratificação de Titulação de que trata o inciso IV do art. 25 da Lei nº 4.426/09, não se lhes aplicando a vedação prevista no § 1º do art. 24 da Lei nº 4.426/09, em que pese a alteração do nível de escolaridade de ingresso na aludida carreira, trazida pelo art. 3º da Lei nº 4.508/10; III – recomendar à jurisdicionada que acompanhe o andamento da ADI nº 4594/DF, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, até o seu trânsito em julgado, observando os efeitos do julgamento dessa ADI na resposta à consulta dada no item anterior; IV – dar ciência desta decisão às Secretarias de Estado de Transparência e Controle e de Segurança Pública do Distrito Federal; V – autorizar o arquivamento dos autos e a devolução do apenso à origem. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator (Anexo I).” (Número/Ano 5713/2013, Processo TCDF 23427/2013)

Esta Procuradoria emitiu parecer no sentido de que a referida decisão deve ser aplicada também com relação ao GHAP. Confira-se:

“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR. AGENTES PENITENCIÁRIOS. GRATIFICAÇÃO POR HABILITAÇÃO EM ATIVIDADES PENITENCIÁRIAS. DECISÃO TCDF Nº 5.713/2013. 1. Conquanto para a investidura no cargo de Agente Penitenciário deve o candidato, atualmente, portar o diploma de curso superior, outra era a exigência até a sanção da Lei 5.182/2013, ou seja, exigia-se até então que o empossando portasse tão somente o nível médio de escolaridade. 2. **A Decisão TCDF nº 5.713/2013 deve ser aplicada a quem faz jus à GHAP, porquanto esta gratificação porta a mesma natureza jurídica da GTIT.** 3. Deferimento do pedido. (Nº do Parecer 0000612015; Processo 05000008014)”(grifo nosso)

(...)

Tem-se, portanto, que, para concurso(s) realizado (s) **entre a publicação da Lei 4.508/10-DF e a concessão da medida cautelar referida, a exigência era válida, devendo prevalecer a proibição da concessão da GHAP com fundamento em título ou certificado utilizado para dar cumprimento ao edital normativo.** Deve-se, contudo, acompanhar o andamento da ação direta de inconstitucionalidade citada, pois, do julgamento de seu mérito, pode resultar a eficácia *ex tunc* da declaração de inconstitucionalidade. Se isso ocorrer, passará a ser devida a gratificação também para os que ingressaram após o advento da Lei 4.508/2010-DF e antes da concessão da liminar aludida.

Por fim, acrescento que, para concursos eventualmente realizados após a concessão da liminar referida, não será exigível o nível superior. Assim, os candidatos aprovados em tais certames, terão, após a posse, e se portadores de diploma de nível superior, direito ao recebimento da gratificação. Mais uma vez, todavia, recomenda-se o acompanhamento da ação direta, pois a liminar pode ser revogada, antes, ou no julgamento do mérito.

Note-se que o entendimento desenvolvido nesse último opinativo apenas não foi concluído em razão da haver, à época, Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre a carreira em questão em trâmite. Tal ação, contudo, foi julgada prejudicada em razão da revogação da Lei nº 4.508/2010, o que não interfere na inteligência desenvolvida naquele opinativo.

Desta forma, é possível perceber que o entendimento desta Casa sobre a questão vem evoluindo, de modo a se chegar às conclusões do opinativo atual, que se coadunam com o entendimento prevalecente que vem se revelando na Corte de Contas (Decisão TCDF nº 5713/2013). Importante frisar, ainda, que a transposição realizada pela Lei 4.517 de 2010 não deixou escolha ao servidor, embora tenha sido favorecido e, até o presente momento, não foi objeto de ADI, contrário do que ocorreu com a transposição prevista nos arts. 31, 32, 33 e 34, da Lei nº 5.190/2013 (Acórdão 860118, 20130020295333ADI).

Como conclusão, diante do entendimento do presente opinativo, considerando, ainda, o histórico de evolução dos entendimentos da PGDF, a legislação correlata, as ações de declaração de inconstitucionalidade e a não declaração de inconstitucionalidade de algumas transposições até o presente momento, **esta Procuradoria do Consultivo não se opõe à aplicação do entendimento firmado pelo TCDF no processo nº 00600-00009341/2021-13 também ao presente caso.**

**CAMILA BINDILATTI CARLI DE MESQUITA**

Procuradora-Chefe

Em substituição

De acordo.

Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo em apreço, deve a **Biblioteca Jurídica Onofre Gontijo Mendes** desta Procuradoria-Geral proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar a consolidação do entendimento anteriormente adotado por ocasião da emissão dos Pareceres nº 61/2015– PRCON/PGDF e do Parecer nº 524/2018 - PRCON/PGDF; bem como registrar a evolução do Parecer nº 693/2016 - PRCON/2016 e Parecer nº 094/2014- PROPES/PGDF.

Comunique-se à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, por se tratar de matéria relevante no âmbito da legislação e gestão de pessoal, sendo pertinente o conhecimento desta manifestação por aquela unidade.

Restituam-se os autos à Procuradoria Especial dos Tribunais Superiores e de Demandas Estratégicas (PROSUP), para conhecimento e providências.

**GABRIEL ABBAD SILVEIRA**

Procurador-Geral Adjunto do Consultivo

Em substituição



Documento assinado eletronicamente por **CAMILA BINDILATTI CARLI DE MESQUITA - Matr.0174852-1, Procurador(a)-Chefe substituto(a)**, em 06/01/2022, às 17:19, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8**,  
**Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo substituto(a)**, em 10/01/2022, às 08:30,  
conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial  
do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=77230618)  
[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=77230618)  
verificador= **77230618** código CRC= **EDB593C0**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

00020-00050521/2021-76

Doc. SEI/GDF 77230618