



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 233/2022 - PGDF/PGCONS

Processo: 0080-00109705/2019

Interessada: SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SEDES)

Assunto: Dúvida acerca do desconto de contribuição previdenciária sobre a gratificação em políticas sociais – GPS dos servidores ativos.

Processo relacionado: 0020-00002212/2022-71

DIREITO ADMINISTRATIVO. PESSOAL. GRATIFICAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS – GPS. LEI DISTRITAL Nº 5.184/2013. NATUREZA *PROPTER LABOREM* NÃO INCORPORÁVEL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. NÃO INCIDÊNCIA. PRECEDENTES DESTA CASA. PARECERES Nº 1.035/2016 E Nº 532/2017. PRECEDENTES JUDICIAIS. RE Nº 593.068/SC. REPERCUSSÃO GERAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 769/2008 – RPPS/DF. PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social acerca da incidência de contribuição previdenciária sobre a Gratificação em Políticas Sociais – GPS, prevista na Lei nº 5.184/2013, devida a servidores ativos, nos seguintes termos:

1) Tendo em vista uma possível proliferação de demandas judiciais por servidores ativos, é possível a suspensão, por ato administrativo, do desconto referente à contribuição previdenciária sobre a parcela da GPS de todos o servidores ativos desta Pasta, com base na tese fixada em repercussão geral no RE 593.068/SC: *“Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade’*”?

2) Não sendo possível a suspensão administrativamente, como proceder para o cumprimento das decisões judiciais determinado a suspensão do desconto? A autoridade administrativa poderá dar cumprimento imediato com a suspensão do desconto ou aguardar ofício da PGDF com manifestação sobre a força executória da decisão?

Registre-se ainda que, ao analisar a questão, a AJL daquela Pasta, em relação ao primeiro ponto, concluiu que “a unidade técnica administrativa não detém competência para decidir, por seus próprios termos, pela suspensão dos referidos descontos com base em possível proliferação de demandas judiciais”, recomendando, no entanto, o envio de consulta jurídica a esta Casa.

Quanto ao segundo quesito, sustentou a AJL que “sejam tomadas providências imediatas para consultar junto à PGDF sobre a força executória da decisão recebida, tendo em vista que compete àquela Casa a representação e a condução da defesa do Distrito Federal nas demandas judiciais, como, por exemplo, a interposição de possíveis recursos com efeito suspensivo”.

É a apertada síntese.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Em caráter preambular, impende esclarecer que a presente análise será realizada sob o prisma estritamente jurídico, à luz da disciplina normativa incidente ao caso, não adentrando, portanto, na análise dos aspectos de natureza eminentemente técnicos.

2.1. DA INCIDÊNCIA DO DESCONTO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOB GRATIFICAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS

A Gratificação em Políticas Sociais-GPS foi instituída pela **Lei Distrital nº 2.743/2003** com a denominação de “Gratificação de Atividade em Serviço Social – GASS”. Em 2013, por meio da alteração dada pela **Lei Distrital nº 5.184/2013**, que dispôs sobre a Carreira Pública de Assistência Social do Distrito Federal, passou então a ser chamada de Gratificação em Políticas Sociais-GPS, adquirindo, desta feita, nova roupagem jurídica, passando a ser concedida com base na execução das atividades.

Confira-se o comparativo literal:

Lei nº 2.743/2003:	Lei nº 5.184/2013:
Art. 6º Além do vencimento de que trata o artigo anterior, os integrantes da Carreira Assistência Pública em Serviços Sociais farão jus às seguintes gratificações: [...] VI – Gratificação de Atividade em Serviço Social – GASS, no percentual de trinta por cento, exclusiva para os servidores lotados e em exercício nas Unidades Operativas, e vinte por cento nas demais unidades da Secretaria de Estado de Ação Social.	Art. 20. A Gratificação por Atividade em Serviço Social – GASS, criada pela Lei nº 2.743, de 5 de julho de 2001, com alterações posteriores, exclusiva dos servidores da Carreira Pública de Assistência Social, tem sua denominação alterada para Gratificação em Políticas Sociais – GPS, é calculada sobre o vencimento básico referente à classe e ao padrão em que o servidor está posicionado e é concedida com base na execução das atividades , na forma descrita abaixo, observados os percentuais e as datas de vigência.

Após a alteração legislativa retrocitada, restou pacificada a natureza jurídica *propter laborem* da parcela, posto que sua concessão passou a ser vinculada ao efetivo desempenho de certas atividades e, conseqüentemente, tornou-se impossível a incorporação da referida parcela aos proventos das novas aposentadorias.

Nos **Pareceres nº 532/2017 e nº 1035/2016**, esta Casa Jurídica assentou a ilegalidade da percepção do benefício por aposentados e pensionistas, dado o caráter *propter laborem* da gratificação, recomendando ao IPREV a suspensão dos pagamentos, mediante o franqueamento da ampla defesa e do contraditório aos interessados.

Irresignado com o corte da parcela nos proventos e pensões, o sindicato representativo da categoria – SINDASC – impetrou **Mandado de Segurança**, sob o nº 0707569-58.2018.8.07.0018, que tramitou perante a 8ª Vara da Fazenda Pública do DF, visando assegurar aos aposentados e pensionistas a manutenção do pagamento da GPS. Ao fim e ao cabo foi prolatada sentença (ID 9274026), na qual, o Juízo *a quo* corroborou o entendimento assentado em sede administrativa por esta PGDF. Mesmo após sucessivos recursos, a r. sentença restou confirmada pelos seus próprios fundamentos, transitada em julgado em 18/05/2021 (ID 25787386).

Para facilitar a compreensão, tomo a liberdade de transcrever a ementa do acórdão nº 1214795 (ID 12794038), exarado pela 5ª Turma Cível do TJDF:

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS - GPS. ARTIGO 20 DA LEI DISTRITAL N.º 5.184/2013. ANTIGA GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE EM SERVIÇO SOCIAL - GASS. LEI DISTRITAL N.º 2.743/2001. CARÁTER PROPTER LABOREM DA GRATIFICAÇÃO. CONCESSÃO DEPENDENTE DE EFETIVO EXERCÍCIO. INDEVIDA A EXTENSÃO DO DIREITO AOS INATIVOS. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. A Gratificação de Atividade em Serviço Social – GASS, instituída pela Lei Distrital n.º 2.743/2001, teve sua nomenclatura alterada para Gratificação em Políticas Sociais – GPS com o advento da Lei n.º 5.184, de 2013, que dispõe sobre a Carreira Pública de Assistência Social do Distrito Federal.

2. A GASS era paga em percentual de 30% exclusivamente para os servidores lotados em efetivo exercício nas unidades operativas e em 20% para os demais servidores da carreira de Assistência Social do Distrito Federal. Posteriormente, com o advento da Lei n.º 5.184 de 2013, em seu artigo 20, restou disciplinado que a gratificação, com nova nomenclatura, é concedida com base na execução das atividades.

3. **Configurada sua natureza *propter laborem*, a GPS, nessa qualidade, não se incorpora aos respectivos vencimentos e nem pode ser levada em consideração para efeitos de cálculo de proventos de aposentadoria, salvo quando houver lei autorizativa.**

4. Recurso conhecido e não provido. (negritei e sublinhei)

Em decorrência da impetração do aludido *mandamus*, a Colenda Corte de Contas, que havia proferido a **Decisão nº 4.572/2018 – TCDF**, ordenando, em caráter liminar, que o IPREV se abstivesse de suspender, com base nos Pareceres PRCON/PGDF 1.035/2016 e 532/2017, o pagamento da Gratificação em Políticas Públicas (GPS) aos aposentados e pensionistas ligados à Carreira Assistência Social, voltou atrás e proferiu nova decisão, **Decisão nº 25/2019 – TCDF**, nos seguintes termos:

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

I – conhecer do requerimento apresentado pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF (e- DOC A0E0B517-c) com

fulcro no art. 277, § 7º, da Resolução/TCDF nº 296/2016 (RI/TCDF);

II – **revogar a cautelar então concedida por meio da Decisão nº 4752/18, haja vista a sentença proferida no MS/TJDFT nº 0707569-58.2018.8.07.0018;**

III – dar conhecimento desta decisão ao SINDSASC, ao SINDIRETA, ao IPREV/DF e à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal (antiga SEDESTMIDH);

IV – autorizar: 1) que a análise do mérito das representações tratadas no feito em exame fique sobrestada até o trânsito em julgado do MS/TJDFT nº 0707569-58.2018.8.07.0018; 2) o retorno dos autos à Sefipe, para a adoção das medidas de praxe. (destaquei)

Como dito acima, o trânsito em julgado da decisão proferida no Mandado de Segurança nº 0707569-58.2018.8.07.0018 ocorreu em 18/05/2021.

Nesse cenário, começaram a surgir questionamentos por parte dos servidores **ativos**, que, conforme a SEDES relata, passaram a apresentar requerimentos, pleiteando a extinção do desconto previdenciário sobre a GPS.

Como visto, a questão não é nova, tendo esta Casa Jurídica sido instada a se manifestar sobre aspectos relativos à matéria em outras oportunidades. Ademais, a consulta de agora é similar àquela solicitada nos autos em que fora emitido o Parecer nº 532/2017 – PRCON/PGDF. Na ocasião a consulente indagou se “deverá ser cessado o desconto previdenciário dos ativos”. O questionamento, no entanto, restou prejudicado para ser definido após o julgamento do RE 593.068 em sede repercussão geral no Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

e) Caso seja entendido que não é devida a incorporação dessa gratificação, deverá ser cessado o desconto previdenciário dos ativos? E como se dará a restituição desses valores, sabendo que há servidores que contribuem desde 2001.

(...)

e) A questão previdenciária será definida após o julgamento de Recurso Extraordinário 593.068/SC, como já esclarecido.

Nesse mesmo sentido também já tinha consignado a i. Procuradora Maria Júlia Ferreira César, enquanto Procuradora-Chefe, em sua cota de aprovação ao Parecer nº 1.035/2016 – PRCON/PGDF:

Acrescento, por oportuno, no que diz respeito à incidência de contribuição previdenciária, que o tema se encontra afetado a julgamento do Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral, cujo *leading case* (RE 593.068/SC¹), embora não trate expressamente de gratificações *propter laborem* tem sido usado como parâmetro pelos Ministro daquela Corte para suspender o julgamento de demais recursos extraordinários que tratem do tem sob esse aspecto².

É prudente, pois, aguardar a manifestação definitiva da Suprema Corte sobre o tema, tendo em vista que o precedente a ser criado terá eficácia vinculante aos demais órgãos do Poder Judiciário, para somente então cogitar-se de se excluir a incidência ou não de contribuição previdenciária sobre as parcelas de natureza *propter laborem*.

O mencionado **RE 593.068/SC** foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal, em 11 de outubro de 2018. Na oportunidade o egrégio tribunal, traçando um paralelo entre os §§ 3º e 12 do art. 40, c/c o § 11 do art. 201, da CF/88, chegou ao entendimento de que **somente remunerações/ganhos habituais devem integrar a base de cálculo da contribuição previdenciária**, logo, parcelas eventuais, que não se incorporam aos proventos de aposentadoria, não devem sofrer a incidência. Eis o teor da ementa:

Direito previdenciário. Recurso Extraordinário com repercussão geral. Regime próprio dos Servidores públicos. Não incidência de contribuições previdenciárias sobre parcelas não incorporáveis à aposentadoria.

1. O regime previdenciário próprio, aplicável aos servidores públicos, rege-se pelas normas expressas do art. 40 da Constituição, e por dois vetores sistêmicos: (a) o caráter contributivo; e (b) o princípio da solidariedade.

2. **A leitura dos §§ 3º e 12 do art. 40, c/c o § 11 do art. 201 da CF, deixa claro que somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham “repercussão em benefícios”. Como consequência, ficam excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria.**

3. Ademais, a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial.

4. Por fim, não é possível invocar o princípio da solidariedade para inovar no tocante à regra que estabelece a base econômica do tributo.

5. À luz das premissas estabelecidas, é fixada em repercussão geral a seguinte tese: **“Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade.’”**

6. Provimento parcial do recurso extraordinário, para determinar a restituição das parcelas não prescritas.

(RE 593068, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-056 DIVULG 21-03-2019 PUBLIC 22-03-2019) (negritei e sublinhei)

A par da tese fixada pelo Pretório Excelso, é relevante saber que já tramitam na justiça distrital diversas ações contra o DF nesse sentido. A título de elucidação, colaciono decisão proferida nos autos do processo nº 0733764-81.2021.8.07.0016, transitada em julgado em 2/2/2022, tramitada no Juizado Especial da Fazenda Pública do DF, que, citando diversos precedentes, determinou o não recolhimento de contribuição previdenciária sobre a GPS recebida pelo do autor da ação, servidor ativo. Eis o teor do acórdão:

ADMINISTRATIVO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA REJEITADA. PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO REJEITADA. GRATIFICAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS - GPS. NATUREZA PROPTER LABOREM. SUSPENSÃO DO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE A GRATIFICAÇÃO. PROCEDÊNCIA. DEVOUÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. POSSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO, PRELIMINARES REJEITADAS E NÃO PROVIDO.

1. Recurso inominado interposto pelo Distrito Federal em face da sentença que julgou procedentes os pedidos iniciais para condená-lo a suspender a cobrança de contribuição previdenciária sobre a GPS - Gratificação em Políticas Sociais -, bem como ao ressarcimento das contribuições previdenciárias pagas relativas a GPS, no montante de valor de R\$ 2.986,97 (dois mil, novecentos e oitenta e seis reais e noventa e sete centavos), referente ao período de fevereiro/2014 a junho/2021. As contrarrazões foram apresentadas.

(...)

4. A Lei 5.184/2013, que alterou a Lei Distrital nº 2.743/2001, disciplina em seu art. 20 que a referida gratificação é concedida com base na execução das atividades: “Art. 20. A Gratificação por Atividade em Serviço Social -

GASS, criada pela Lei nº 2.743, de 5 de julho de 2001, com alterações posteriores, exclusiva dos servidores da Carreira Pública de Assistência Social, tem sua denominação alterada para Gratificação em Políticas Sociais - GPS, é calculada sobre o vencimento básico referente à classe e ao padrão em que o servidor está posicionado e é concedida com base na execução das atividades, na forma descrita abaixo, observados os percentuais e as datas de vigência”.

5. Assim, depende-se das referidas leis que a concessão da GPS depende do efetivo exercício pelo servidor público, pois tem natureza *propter laborem* e, nessa qualidade, não se incorpora aos respectivos vencimentos, nem pode ser levada em consideração para efeitos de cálculo de proventos de aposentadoria.

6. Nesse mesmo sentido, cumpre destacar os precedentes: Acórdão 1203419, 07290651820198070016, Relator: CARLOS ALBERTO MARTINS FILHO, Terceira Turma Recursal, data de julgamento: 24/9/2019, publicado no PJe: 27/9/2019. Partes: Carmen de Oliveira Furtado versus Distrito Federal.; (Acórdão 1308877, 07154883620208070016, Relator: JOÃO LUÍS FISCHER DIAS, Segunda Turma Recursal, data de julgamento: 9/12/2020, publicado no PJe: 26/12/2020. Pág.: Sem Página Cadastrada.).

7. Como consequência do reconhecimento da não incorporação da GPS à aposentadoria, deve o Distrito Federal se abster de recolher contribuição previdenciária sobre a referida gratificação, bem como ser condenado a restituir à autora os valores de contribuição previdenciária que incidiram sobre tal gratificação, em nome da vedação ao enriquecimento sem causa, conforme determinado na sentença.

8. Recurso conhecido, preliminares rejeitadas, e não provido. Sentença mantida por seus próprios fundamentos. (negritei e sublinhei)

Como visto, essas questões têm sido enfrentadas repetidamente, não somente na seara consultiva, como também na jurisdicional.

É de se ressaltar que, obviamente, eventuais condenações judiciais favoráveis a servidor, ainda que do mesmo órgão, não vinculam a Administração sobre os demais servidores, pois têm efeitos apenas *inter partes*. **Contudo, não se pode olvidar que tais precedentes denotam o caminho de futuras condenações nessa linha. São, portanto, uma importante diretriz para a adoção de medidas administrativas tendo em vista o primado da economia processual.**

Em reforço à relevância dos precedentes, veja-se, por exemplo, que o nobre magistrado, ao apreciar pedido liminar no já aludido Mandado de Segurança nº 0707569-58.2018.8.07.0018, em sua decisão interlocutória de indeferimento do pedido (ID 9274007) assim consignou:

O argumento do autor não se sustenta, posto que o próprio nome (gratificação) da vantagem financeira já demonstra não se tratar de remuneração, mas sim de verba de natureza temporária e o artigo 20 da Lei nº 5.184/2003, que institui a referida vantagem e foi transcrito na pág. 5 da petição inicial expressamente consigna que ela é devida “com base na execução das atividades”, portanto, de natureza *pro labore*, logo, indevida a alegação de redução de vencimentos, pois disso não se trata.

A questão sobre a incidência de contribuição previdenciária por si só não tem o condão de alterar a natureza jurídica dessa verba e sobre ser ou não devida a incidência sobre gratificações temporárias o Supremo Tribunal Federal está analisando a questão, conforme documento de ID 20886838, pág. 6. (negritei e sublinhei)

Ademais, nada obstante a ausência de vinculação para a Administração Pública, é notória e até legalmente impositiva a vinculação dos demais órgãos judiciais, sobretudo frente à nova sistemática dos precedentes vinculantes, nos termos da Lei nº 13.105/2015, Código de Processo Civil.

Sob o aspecto legal, tal exação é disciplinada pela **Lei Complementar Distrital nº 769/2008**, que trata do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores do DF – RPPS/DF. Nesse tocante, destaco os artigos 47 e 62 que cuidam da definição das parcelas que englobam ou não a “remuneração-de-contribuição” do servidor distrital. Segue transcrição literal dos dispositivos mencionados:

Art. 47. É vedada a inclusão, nos benefícios de aposentadoria e pensão, para efeito de percepção deles, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança, de cargo em comissão ou do abono de permanência de que trata o art. 45.

§ 1º Compreende-se na vedação do caput a previsão de incorporação das parcelas temporárias diretamente nos benefícios ou na remuneração, apenas para efeito de concessão de benefícios, ainda que mediante regras específicas, independentemente de ter havido incidência de contribuição sobre tais parcelas.

(...)

Art. 62. Entende-se como **remuneração-de-contribuição** o valor constituído pelo vencimento do cargo efetivo, **acrescido das vantagens pecuniárias permanentes** estabelecidas em lei, dos adicionais de caráter individual ou outras vantagens, **excluídas**:

I – as diárias para viagens;

II – a ajuda de custo em razão de mudança de sede;

III – a indenização de transporte;

IV – o salário-família;

V – o auxílio-alimentação;

VI – o auxílio-creche;

VII – as parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho;

VIII – a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança;

IX – o abono de permanência de que trata o art. 45 desta Lei Complementar;

X – o adicional de férias;

XI – outras parcelas cujo caráter indenizatório esteja definido em lei.

§ 1º O segurado ativo poderá optar pela inclusão na remuneração-de-contribuição de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho, do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança, para efeito de cálculo do benefício a ser concedido com fundamento nos arts. 18, 19, 20, 21, 22 e 42, respeitada, em qualquer hipótese, a limitação estabelecida no art. 46, § 5º.

§ 2º É vedada a inclusão nos benefícios de aposentadoria e pensão, para efeito de percepção deles, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança, de cargo em comissão ou do abono de permanência de que trata o art. 45. (negritei e sublinhei)

Da leitura do texto legal, infere-se que **os ganhos decorrentes do exercício da atividade não constituem fato gerador de contribuição previdenciária**, como, por exemplo, aquelas em razão do local de trabalho e de função de confiança, sendo expressamente vedada sua inclusão nos benefícios de aposentadoria e pensão.

Ao analisar o contexto histórico da gratificação em questão, é possível dizer que a

antiga previsão contida na Lei Distrital nº 2.743/2003, notadamente no trecho que a especificava como devida “*para os demais servidores da carreira*” (art. 6º, VI), permitia inferir seu caráter genérico, eis que era concedida inclusive aos servidores aposentados, justificando, assim, a incidência de contribuição previdenciária. No entanto, da leitura do texto da novel legislação, ainda vigente, qual seja, a **Lei Distrital nº 5.184/2013**, segundo a qual o pagamento da gratificação atualmente é devido “*com base na execução das atividades*”, não pairam dúvidas quanto ao seu caráter *propter laborem*, tratando-se de verba temporária.

Com efeito, considerando a norma legal, expressa e suficientemente clara quanto à natureza jurídica *propter laborem*, associando-se ao sentido normativo dos critérios para definição de remuneração-de-contribuição do RPPS/DF, entendo que, nesse momento, **não subsiste fundamentação legal que legitime o desconto de contribuição previdenciária sobre a GPS.**

Além disso, como mencionado alhures, não se pode desconsiderar os reflexos financeiros ao Erário, resultantes de despesas processuais e honorários sucumbenciais com lides processuais das quais já se presume o deslinde desfavorável ao ente público.

É imperioso observar que, em que pese esta PGDF tenha defendido a ilegitimidade passiva do DF em tais lides, entendendo que deveriam ser integradas pelo IPREV/DF, órgão gerenciador do sistema previdenciário do servidor distrital, a jurisprudência têm entendido de maneira diversa. Confira-se trecho do recurso (103977027) apresentado por esta PGDF, seguido da ementa do acórdão (114397829) que refutou a preliminar, no bojo do processo nº 0733764-81.2021.8.07.0016:

RECURSO INOMINADO

(...)

Portanto, **a pessoa jurídica de direito público diretamente interessada no desfecho da demanda é o Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal (IPREV/DF)**, a quem incumbe, nos termos do artigo 4º, §1º, da Lei Complementar Distrital 769/2008, “**o gerenciamento e a operacionalização do RPPS/DF, incluindo a arrecadação e a gestão de recursos financeiros e previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios previdenciários**” (grifamos).

A propósito, vale a pena conferir o teor do artigo 17 do CPC/2015:

Art. 17. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.

A verdade é que o DISTRITO FEDERAL não será prejudicado nem beneficiado pela decisão que vier a ser proferida na presente ação¹, estando inclusive impossibilitado de adimplir as obrigações nela estabelecidas se o pleito autoral for acolhido, pois não existe vínculo de natureza hierárquica entre o IPREV/DF e o Distrito Federal.

Nesse sentido, **vale lembrar que a responsabilidade da Administração Direta pelo custeio do benefício previdenciário concedido à(o) requerente é de natureza subsidiária²**, razão pela qual não pode ser ela condenada a rever o ato administrativo impugnado se o ente que o praticou não foi extinto.

(...)

EMENTA

(...)

2. Preliminar de ilegitimidade passiva. O Distrito Federal arguiu que os descontos foram realizados pelo IPREV/DF, que é quem deveria constar do polo passivo. **Não obstante o Iprev-DF ser autarquia com atribuições legais para gerenciar o Regime Próprio de Previdência Social do Distrito**

Federal, o DF é o ente federado que atua como seu garantidor, fato que torna manifesta a sua legitimidade. Precedente: (Acórdão 1307535, 07150856720208070016, Relator: JOÃO LUÍS FISCHER DIAS, Segunda Turma Recursal, data de julgamento: 9/12/2020, publicado no DJE: 18/12/2020. Pág.: Sem Página Cadastrada.) (negritei e sublinhei)

Assim, buscando harmonizar a defesa em juízo do ente federativo, missão constitucional atribuída a esta Casa, parece-me juridicamente possível a exclusão administrativa do desconto da contribuição previdenciária sobre a GPS.

Ademais, *s.m.j.*, tal medida não trará prejuízos diretos para Administração Pública. Pelo contrário, busca-se homenagear os princípios republicanos da Administração Pública, em especial os da economicidade e da eficiência. Como se sabe, quaisquer valores descontados em folha de pagamento dos servidores a título de contribuição previdenciária, são destinados ao fundo previdenciário, gerido pelo IPREV/DF, e não integram, portanto, a tesouraria do ente político.

2.2. DA POSSIBILIDADE DE CONSULTA AO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Com o intuito de conferir a máxima segurança jurídica possível no trato da questão em apreço, que envolve tema relevante e de considerável repercussão, uma vez que a solução engendrada, caso acatada, será aplicável a todos os servidores da Carreira Assistência Social do DF, que também integram os quadros funcionais de outras Secretarias de Estado, além da Consulente, afigura-se pertinente provocar o egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal para se manifestar sobre o tema, em caráter normativo.

Como informado ao longo deste opinativo, a controvérsia abrangendo os servidores inativos já foi objeto de apreciação pela Corte do Contas do DF, tratando da incorporação ou não da referida gratificação aos proventos e pensões (processo nº 413.001.552/2018-75).

Sendo assim, parece-me pertinente consultar aquela Corte, nos moldes do art. 264 de seu Regimento Interno (aprovado pela Resolução nº 296, de 15 de setembro de 2016). *In verbis*:

Art. 264. Em caso de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, em matéria de sua competência, o Tribunal decidirá sobre consultas que lhe forem formuladas pelo Presidente da Câmara Legislativa, Governador do Distrito Federal, por Secretário de Governo ou autoridade equivalente, bem como por dirigente de órgão relativamente autônomo ou entidade da administração indireta, incluídas as fundações.

§ 1º As consultas deverão versar direito em tese, indicar com precisão seu objeto e ser acompanhadas de parecer técnico-jurídico da Administração.

§ 2º A resposta à consulta terá caráter normativo e constituirá prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Com efeito, a consulta sugerida versaria sobre direito em tese, é passível de indicação precisa de seu objeto e, *s.m.j.*, o presente parecer poderia figurar como "parecer técnico-jurídico da Administração", no moldes do § 1º acima transcrito.

Fica, portanto, registrada a sugestão, cuja avaliação e decisão competem à autoridade máxima da PGDF, legitimada na forma do *caput* do art. 264 do RITCDF.

2.3. DO CUMPRIMENTO DE EVENTUAIS ORDENS JUDICIAIS

Ultimando o parecer, é importante tecer breves considerações acerca do segundo quesito formulado pela Consulente, pois a orientação abarca **toda e qualquer ordem judicial**, independentemente do assunto nela tratado.

No particular, a consulente questiona o seguinte: “Não sendo possível a suspensão administrativamente, como proceder para o cumprimento das decisões judiciais determinado a suspensão do desconto? A autoridade administrativa poderá dar cumprimento imediato com a suspensão do desconto ou aguardar ofício da PGDF com manifestação sobre a força executória da decisão?”

Para responder à indagação, valho-me da manifestação exarada pela douta Assessoria-Jurídica daquela Pasta, por meio da Nota Jurídica nº 7/2022 - SEDES/GAB/AJL (77542849), que peço vênias para transcrever:

Prosseguindo na análise, o próximo questionamento quer saber se nos casos em que já houve determinação judicial de suspensão da incidência da GPS nas contribuições previdenciárias em primeira instância, deve esta Coordenação proceder à ordem imediatamente ou deverá aguardar recurso da PGDF para só então proceder ao cumprimento da ordem.

De acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, em especial as normas do processo civil, as decisões judiciais possuem força executória imediata, enquanto não haja recurso ou outro meio processual com efeito suspensivo.

Acerca das condenações contra o Distrito Federal, via de regra, as decisões judiciais são comunicadas ao órgão destinatário para cumprimento da ordem judicial por meio de ofício emitido pela Procuradoria-Geral do DF, como, por exemplo, o Ofício nº 004982/2021, mencionado no bojo da presente consulta, no qual a d. Procuradoria informa sobre o cumprimento da decisão e da existência ou não de recurso com efeito suspensivo.

Todavia, na eventualidade de recebimento direto de alguma decisão judicial, recomenda-se, por cautela, que sejam tomadas providências imediatas para consultar junto à PGDF sobre a força executória da decisão recebida, tendo em vista que compete àquela Casa a representação e a condução da defesa do Distrito Federal nas demandas judiciais, como, por exemplo, a interposição de possíveis recursos com efeito suspensivo.

Por fim, questiona-se, ainda, se poderia a Coordenação, diante da proliferação de ações judiciais de servidores ativos, suspender o desconto da parcela da GPS do valor a ser recolhido a título de contribuição previdenciária de forma a evitar proliferação de demandas trabalhista e também o crescimento do passivo trabalhista, já que poderá ser agravado pela suspensão do prazo prescricional por meio do protesto feito pela entidade sindical.

Em análise preliminar, temos que a unidade técnica administrativa não detém competência para decidir, por seus próprios termos, pela suspensão dos referidos descontos com base em possível proliferação de demandas judiciais. Por esse motivo, esta AJL recomenda que seja consultada a PGDF a quem compete avaliar e orientar os atos da administração pública do DF sob a conveniência ou não de eventuais demandas contra o DF. (grifos no original)

Portanto, ratifico a orientação dada pela AJL-SEDES, de modo que, em síntese, **ao receber determinada ordem judicial, a área competente deve envidar esforços para diligenciar junto a esta Casa Jurídica, a fim de obter informações quanto ao cumprimento das ordens judiciais recebidas diretamente, sob pena de responsabilidade por atos indevidos.**

3. CONCLUSÃO

Forte nessas razões, são as seguintes as conclusões do presente parecer:

I - Considerando o disposto na Lei Distrital nº 5.184/2013 que, ao dispor sobre a Carreira Pública de Assistência Social do Distrito Federal, atribuiu à Gratificação em Políticas Sociais - GPS natureza jurídica *propter laborem*, eis que passou a ser concedida com base na execução das atividades, associando-se ao sentido normativo dos critérios para definição de remuneração-de-contribuição do RPPS/DF, bem como em atenção aos princípios da economicidade e da eficiência, a evitar lides judiciais infrutíferas à Fazenda Pública do DF, conclui-se que **não subsiste fundamentação legal que legitime o desconto de contribuição previdenciária sobre a GPS.**

II - Com o intuito de conferir a máxima segurança jurídica possível no trato da questão em apreço, que envolve tema relevante e de considerável repercussão, uma vez que a solução engendrada, caso acatada, será **aplicável a todos os servidores da Carreira Assistência Social do DF** que também integram os quadros funcionais de outras Secretarias de Estado, além da Consulente, sugere-se a avaliação, por parte da autoridade máxima da PGDF, acerca da conveniência de se realizar consulta sobre a questão ao Egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal, na forma do art. 264 de seu Regimento Interno, de modo a se obter manifestação com caráter normativo.

III - Quanto à indagação acerca da necessidade de se consultar a PGDF sobre o cumprimento de cada uma das decisões judiciais que determinem a cessação da incidência de contribuição previdenciária sobre a Gratificação em Políticas Sociais - GPS percebidas pelos servidores ativos da SEDES, orienta-se que, **ao receber qualquer ordem judicial, a área competente deve envidar esforços para diligenciar junto à PGDF acerca do cumprimento da ordem, a fim de obter informações específicas quanto ao seu cumprimento, ainda que recebidas diretamente pelo órgão, sob pena de responsabilidade por atos indevidos.**

É o entendimento, que submeto à consideração superior.

Brasília, 13 de abril de 2022.

Renata Marinho O'Reilly Lima

Procuradora do Distrito Federal (QE)



Documento assinado eletronicamente por **RENATA MARINHO O'REILLY LIMA - Matr.0114781-1, Procurador(a) QE**, em 22/04/2022, às 09:13, 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
verificador= **84801536** código CRC= **1347A6F1**.

"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
Gabinete dos Procuradores-Chefes da Procuradoria-Geral do
Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00431-00024253/2021-96

MATÉRIA: Pessoal

APROVO O PARECER Nº 233/2022 - PGCONS/PGDF,exarado pelo ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal **Renata Marinho O'Reilly Lima**.

FABIOLA DE MORAES TRAVASSOS
Procuradora-Chefe

De acordo.

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 Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

Acolho a sugestão do item 3.II do r. opinativo. Para tanto, autue-se novo processo com cópia desse Parecer e respectiva Cota; após, ao Gabinete para *avaliação, por parte da autoridade máxima da PGDF, acerca da conveniência de se realizar consulta sobre a questão ao Egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal, na forma do art. 264 de seu Regimento Interno, de modo a se obter manifestação com caráter normativo.*

HUGO DE PONTES CEZARIO
Procurador-Geral Adjunto do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **FABIOLA DE MORAES TRAVASSOS - Matr.0140620-5, Procurador(a)-Chefe**, em 14/06/2022, às 18:54, 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 **HUGO DE PONTES CEZARIO - Matr.0232490-3, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 21/06/2022, às 18:08, 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=0verificador=86658209)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=86658209)
verificador= **86658209** código CRC= **1D547AAA**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

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

00020-00002203/2022-80

Doc. SEI/GDF 86658209