



Governo do Distrito Federal
Procuradoria-Geral do Distrito Federal

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 271/2025 - PGDF/PGCONS

Processo SEI nº 00431-00026166/2024-16

Interessada: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal – SEDES

Assunto: Pagamento da Gratificação em Desenvolvimento e Assistência Social – GDAS aos servidores afastados para estudos

EMENTA

CARREIRA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – GRATIFICAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL – GDAS – GRATIFICAÇÕES ANTERIORES – GPS E GAR – NATUREZA *PROPTER LABOREM* – SERVIDORES AFASTADOS PARA ESTUDOS – DESCONTINUIDADE DO PAGAMENTO – EFETIVO EXERCÍCIO – CIRCUNSTÂNCIA INSUFICIENTE PARA ASSEGURAR O PAGAMENTO – PRECEDENTES PGDF – JURISPRUDÊNCIA EM SENTIDO CONTRÁRIO – INSISTÊNCIA NA REVERSÃO DO ENTENDIMENTO NA ESFERA JUDICIAL.

Conforme entendimento reiterado desta Procuradoria-Geral, no âmbito de sua atuação consultiva, as vantagens remuneratórias de natureza *propter laborem*, assim caracterizadas pelo exercício concreto das atribuições do cargo em condições peculiares que legalmente a definem, não são devidas durante os afastamentos para estudos, ainda que o período correspondente seja considerado como efetivo exercício.

Desse naipe, a atual Gratificação de Desenvolvimento e Assistência Social – GDAS e as por ela substituídas, GPS e GAR, todas dirigidas aos integrantes da Carreira Pública de Assistência Social do Distrito Federal, razão pela qual não devem ser pagas aos servidores atualmente afastados para estudos, tampouco retroativamente, em situações pretéritas idênticas.

Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria-Geral do Consultivo em Matéria de Pessoal,

1. RELATÓRIO

Processo inaugurado em razão de dúvida suscitada pela Coordenação de Gestão de Pessoas da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal – SEDES, sobre a possibilidade de manutenção da Gratificação em Desenvolvimento e Assistência Social – GDAS para os ocupantes da respectiva Carreira que se afastam para estudos com fundamento art. 2º, II, do Decreto nº 29.290, de 22 de julho de 2008 (158281168).

Em conflito, no entender daquela Coordenação, a natureza jurídica *propter laborem* de referida gratificação ante a dicção do citado dispositivo normativo, no sentido de excluir da remuneração dos servidores afastados para estudos somente as vantagens pecuniárias instituídas em razão do local de trabalho.

Confira-se, a propósito, o teor assim considerado restritivo:

Art. 2º. O afastamento de que trata o artigo 1º poderá ocorrer nas seguintes hipóteses:

[...]

II – com ônus limitado, quando implicar em direito apenas à remuneração do cargo efetivo, da função comissionada ou do cargo em comissão **excluídas as vantagens pecuniárias em razão do local de trabalho.**

Lembrou, ainda, que as gratificações extintas em consequência da criação da GDAS, quais sejam a Gratificação em Políticas Sociais – GPS e a Gratificação por Atividade de Risco – GAR, possuíam a mesma natureza *propter laborem*, conforme entendimento desta Procuradoria-Geral, expresso no Parecer nº 033/2014 – PROPES/PGDF e no Parecer nº 327/2023 – PGCONS/PGDF.

A partir dessas considerações, solicitou os seguintes esclarecimentos:

- a Gratificação em Desenvolvimento e Assistência Social - GDAS deve ser excluída do pagamento dos servidores que se encontram afastados pelo inciso II do artigo 2º do Decreto nº 29.290, de 22 de julho de 2008?
- caso a resposta seja negativa, deve-se pagar o retroativo da Gratificação em Políticas Sociais - GPS e da Gratificação por Atividade de Risco - GAR?

A Assessoria Jurídico-Legislativa – AJL da SEDES manifestou-se por meio da Nota Jurídica nº 30/2025 – SEDES/GAB/AJL (164141968).

Com relação ao primeiro questionamento, a par de reafirmar a natureza *propter laborem* da GDAS, afastou-a da exclusão determinada pelo art. 2º, II, do Decreto nº 29.290, de 22 de julho de 2008, entendendo aplicável apenas às vantagens instituídas em razão do local de trabalho, nas quais referida vantagem não se enquadraria.

Em complemento essa fundamentação, firmada na literalidade do normativo, trouxe à discussão dispositivos da Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011, que consideram os afastamentos para estudos como efetivo exercício (art. 165, V, *b* e *d*), supondo devido, por isso, o pagamento da GDAS aos servidores nessas circunstâncias, assim como se estivessem trabalhando. Colacionou precedente jurisprudencial recente do TJDFT nessa mesma linha, referindo-se à Gratificação de Políticas Sociais – GPS.

No mais, observou que o art. 161 da Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011, ao disciplinar especificamente o afastamento do servidor para participar de programa de pós-graduação *stricto sensu*, assegura-lhe o recebimento da respectiva remuneração ou subsídio.

Quanto ao segundo questionamento lançado pela Coordenação de Gestão de Pessoas da SEDES, a AJL ponderou, inicialmente, ser imprescindível a análise de cada caso concreto para se decidir sobre o eventual pagamento da GAR e da GPS. No entanto, a título de análise geral e abstrata, colacionou precedentes do TJDFT favoráveis à manutenção de referidas gratificações em hipóteses específicas de afastamento para cursos de mestrado.

Sugeriu, ao final o exame da questão por esta Procuradoria-Geral, “*considerando a*

ausência de precedentes sobre o tema..., a complexidade da matéria e sua consequente repercussão no âmbito funcional de diversos servidores desta Secretaria de Estado”.

O processo foi encaminhado via Ofício nº 237/2025 – SEDES/GAB, subscrito pela ilustre Secretária de Desenvolvimento Social (165122843).

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

De início, vale apenas esclarecer, em atenção a uma das justificativas apresentadas pela AJL para o direcionamento da consulta, que a matéria em discussão já foi objeto de inúmeros pareceres desta Procuradoria-Geral.

A propósito, não exaustivamente: Parecer nº 071/2013-PROPES/PGDF, Parecer nº 152/2013-PROPES/PGDF, Parecer nº 185/2013-PROPES/PGDF, Parecer nº 033/2014-PROPES/PGDF, Parecer nº 239/2015-PRCON/PGDF, Parecer nº 899/2016-PRCON/PGDF, Parecer nº 1341/2016-PRON/PGDF, Parecer nº 159/2021-PGCONS/PGDF, Parecer nº 078/2022-PGCONS/PGDF e Parecer nº 477/2023-PGCONS/PGDF, **todos firmes quanto à inviabilidade do pagamento de gratificações de natureza *propter laborem* quando o servidor não desempenha concretamente o trabalho sob as condições peculiares que as caracterizam**, seja nos casos de cessão ou, com maior evidência, nas hipóteses de afastamentos, ainda que considerados como efetivo exercício.

Dentre os precedentes acima, merecem destaque os que cuidaram, em especial, das gratificações devidas aos servidores da Carreira Pública de Assistência Social do Distrito Federal. São eles: Parecer nº 033/2014-PROPES/PGDF, Parecer nº 899/2016-PRCON/PGDF, Parecer nº 159/2021-PGCONS/PGDF, Parecer nº 078/2022-PGCONS/PGDF e Parecer nº 477/2023 – PGCONS/PGDF.

Nesse ponto, cabe breve retrospectiva, sob o aspecto evolutivo legal, das gratificações concernentes à Carreira sob enfoque, em auxílio à exata compreensão das considerações e conclusões seguintes.

A GDAS foi criada pela Lei nº 7.484, de 27 de março de 2024, em substituição às duas outras gratificações: Gratificação em Políticas Sociais – GPS e Gratificação por Atividade de Risco – GAR, ambas anteriormente disciplinadas pela [Lei nº 5.184, de 23 de setembro de 2013](#).

A concessão da nova gratificação continuou vinculada, assim como as extintas, à concreta execução de atividades específicas ou em condições peculiares, expressamente elencadas no art. 20 da Lei nº 7.484, de 27 de março de 2024, em valores percentuais também correlacionados. Evidente, pois, a natureza *propter laborem* de todas elas, reconhecida, inclusive, pela própria AJL da SEDES.

Exatamente por essa insofismável classificação e a despeito da jurisprudência coligida pela AJL da SEDES na Nota Jurídica nº 30/2025 – SEDES/GAB/AJL (164141968), entende-se deva ser mantida, por enquanto, a conclusão predominante e fortemente fundamentada pelo Consultivo da Procuradoria-Geral, consubstanciada nos precedentes acima. A intelecção se sobrepõe aos argumentos firmados sob a tese do efetivo exercício. Com efeito, a opção legislativa pelo reconhecimento fictício de determinadas licenças ou afastamentos como efetivo exercício deve ser sempre conciliada com outros dispositivos legais, de modo a se alcançar a necessária razoabilidade no que concerne aos demais direitos funcionais daí decorrentes, sobretudo os de natureza remuneratória.

Colhe-se, por pertinente, assertiva nessa linha, extraída do Parecer nº 152/2013 – PROPES/PGDF:

Ora, o fato, por si só, de a Lei Complementar nº 840/2011 afirmar que a licença para desempenho de mandato classista será considerada como efetivo exercício não traz a automática consequência jurídica de que o servidor licenciado terá direito a todas as gratificações remuneratórias irrestritamente.

Sabe-se que os vencimentos, parcela da remuneração compreendida pelo vencimento básico e pelas vantagens permanentes (Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011 – art. 68, I),

são calculados em função das atribuições próprias do cargo, sem que sofra influência, em regra, de outras condições atreladas ao desempenho das atribuições a ele correspondentes.

Daí ser o vencimento básico definido por lei e fixado por padrão na tabela de remuneração da carreira, na forma do art. 71 da Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011. Bem assim, para a fixação das demais vantagens de caráter permanente devem ser observados a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade, os requisitos para investidura e as peculiaridades dos cargos, conforme prevê o art. 72 do mesmo diploma legal, tudo de forma abstrata e objetiva, para todos os ocupantes daquele determinado cargo; não envolve, propriamente, as circunstâncias em que o servidor desempenha as suas atribuições, as quais dependem de inúmeros fatores pontuais, em geral eventuais, sendo, por isso mesmo, remuneradas por parcelas distintas das permanentes e descritas como relativas às peculiaridades do trabalho (Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011 - art. 68, II).

Essa a essência da diferenciação promovida pelo legislador na composição da remuneração, incluindo as vantagens permanentes no inciso I do art. 68, e as demais, naturalmente transitórias ou condicionadas a situações específicas ou subjetivas, nos incisos II a V, do mesmo artigo, ambos da Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011.

Visualize-se, a propósito, o inteiro teor do artigo em foco, com ênfase ao inciso relacionados à transitoriedade e/ou condições outras que não as objetivamente previstas para o cargo ocupado pelo servidor:

Art. 68. A remuneração é constituída de parcelas e compreende:

I – os vencimentos, que se compõem:

a) do vencimento básico;

b) das vantagens permanentes relativas ao cargo;

II – as vantagens relativas às peculiaridades de trabalho;

III – as vantagens pessoais;

IV – as vantagens de natureza periódica ou eventual;

V – as vantagens de caráter indenizatório.

A par da diferenciação acima, entre as parcelas permanentes e as transitórias que compõem a remuneração, de todo plausível interpretação teleológica no sentido de que as relacionadas às peculiaridades do trabalho devam ser sempre cotejadas com a situação concreta vivenciada pelo servidor, sendo devidas apenas quando presentes as circunstâncias especiais que a informam. Esse o mote da expressão “peculiaridades”, a sustentar a ideia de pagamento restritivo e incompatível com o conceito raso de efetivo exercício fictício.

De outra feita, com relação ao local de trabalho, somente quando concebido pelo legislador como fato gerador do pagamento de determinada vantagem por sua localização geográfica ou outras condições peculiares a ele afetas (dificuldades de acesso, incentivo ao desenvolvimento da região, entre outras afins) poderia conduzir à consequente suspensão direta pela ausência do servidor. Quer-se dizer, portanto, que a expressão “local de trabalho” não pode hoje ser literalmente concebida, **por si só**, como fundamento **para o pagamento**, tampouco **para a suspensão**, de determinada vantagem funcional que não esteja atrelada exclusivamente às condições acima exeplicadas, principalmente diante da evidente flexibilização das modalidades de trabalho, em plena expansão após o período pandêmico por todos conhecido.

Aliás, essa ideia, do necessário vínculo entre o local de trabalho e outros fatores que devam ser ponderados para fins de pagamento de vantagens funcionais, foi expressamente consignada pelo STJ no julgado abaixo, bem anterior à pandemia, reforçando a lógica interpretativa em comento. No caso concreto, a parte pretendia incluir determinado município na abrangência daqueles cuja lotação asseguraria a gratificação de localidade ao servidor pela simples referência legal a “zona de fronteira”, o que restou afastado pelo então relator, conforme se extrai do seu voto, claro e objetivo:

A legislação aplicada à espécie precisa ser interpretada lógica e finalisticamente; a gratificação só se justifica, reunidas as características da região em que o servidor trabalha. Não é mera questão geográfica. Tanto assim, o Decreto nº 493, de 10 de

abril de 1992 - Regulamenta a Gratificação Especial de localidade - relacionou os locais para tal efeito, tidos como "zonas de fronteiras ou localidades referidas no Anexo a este Decreto".

[...]

Pelotas, evidente, importante cidade gaúcha, não reveste as características reclamadas.

Nessa linha, lancei voto, como vogal, no Resp nº 199853/RS: "Sr. Presidente, o art. 20, § 2º, da Constituição, estabelece que a faixa de até 150 Km de largura ao longo das fronteiras terrestres, designada faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do território nacional, sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. Data venia, que não se trata de dispositivo autoaplicável; o aspecto meramente geográfico não tem teleologicamente examinado o dispositivo à exaustão da matéria. É naquela faixa e desde que, pelas características da localidade, considerada fundamental para a defesa do território nacional. Dessa maneira, podendo, por isso, legislação infraconstitucional exaurir o tema posto nestes autos, data venia, conheço do recurso."

Não conheço do Recurso Especial.

(REsp 203958 / RS – Relator LUIZ VICENTE CERNICCHIARO – SEXTA TURMA - DJ 01/07/1999 p. 217)

Sendo assim, reforce-se, apenas nas hipóteses em que o foco seja exclusivamente o local de trabalho, a vantagem correspondente adquire autonomia em relação às demais peculiaridades do trabalho. E nesses casos, há que se extrair da lei que a prevê exegese razoável e compatível com os princípios de direito, de modo a se assegurar a estrita correlação entre o pagamento da vantagem em função do local de trabalho e as características exclusivamente a ele relacionadas, restando demonstrada a completa ausência de vínculo com o exercício das atribuições em si.

Por essa trilha de entendimento, qual seja a da interpretação teleológica dos dispositivos legais que disciplinam as gratificações da Carreira em foco, esvai-se, a *contrario sensu*, o argumento suscitado pela AJL da SEDES para afastar da exclusão prevista no art. 2º, II, [**DECRETO Nº 29.290, DE 22 DE JULHO DE 2008**](#), as gratificações de natureza *propter laborem* simplesmente porque não consideradas, no seu entender, como vantagem pecuniária em razão do local de trabalho.

Não se sustentam, portanto, os dois fundamentos trazidos pela AJL da SEDES para justificar o pagamento da GDAS (ou, retroativamente, das outras gratificações da mesma natureza por ela substituídas) durante os afastamentos para estudos dos servidores ocupantes da Carreira Pública de Assistência Social, quais sejam: a) ser referido período considerado como efetivo exercício; e, b) não serem as gratificações em enfoque instituídas em razão do local de trabalho, únicas passíveis de exclusão da remuneração correspondente ao afastamento para estudos na forma do dispositivo acima transcrito.

Por fim, vale lembrar que a negativa de pagamento de gratificações de natureza *propter laborem* durante os afastamentos de servidores das atribuições inerentes aos seus cargos, por motivos diversos, ainda que o período correspondente seja considerado como efetivo exercício é medida condizente com a razoabilidade dos gastos públicos que deve prevalecer sobre interesse particular em casos tais. Ainda que o afastamento para estudos se reverta em prol da qualificação do serviço e assim atenda, de certa forma, ao interesse público, não deixa de ter forte conotação de vantagem individual, sobretudo porque remunerado. Aí a ponderação a ser considerada sob o prisma da coletividade.

3. CONCLUSÃO

Por tudo quanto exposto, seguem as respostas objetivas aos questionamentos pontuais lançados pela SEDES:

- a Gratificação em Desenvolvimento e Assistência Social - GDAS deve ser excluída do pagamento dos servidores que se encontram afastados pelo inciso II do artigo 2º do Decreto nº 29.290, de 22 de julho de 2008?

Sim. Por se tratar de gratificação de natureza *propter laborem*, somente é devida

quando o servidor desempenha concretamente o trabalho sob as condições peculiares que a fundamenta legalmente, ainda que, como nos casos de afastamento para estudos, o período correspondente seja considerado como efetivo exercício. De outra feita, o fato de não estar a GDAS vinculada exclusivamente ao "local de trabalho", não autoriza, por si só, a manutenção de seu pagamento com base na suposta restritividade da exclusão mencionada no dispositivo em foco

· caso a resposta seja negativa, deve-se pagar o retroativo da Gratificação em Políticas Sociais - GPS e da Gratificação por Atividade de Risco - GAR?

Questionamento e resposta prejudicados.

É o parecer.

À elevada consideração.

ANA VIRGÍNIA CHRISTOFOLI

Subprocuradora-Geral do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **ANA VIRGINIA CHRISTOFOLI - Matr.0047670-6, Subprocurador(a) Geral**, em 16/07/2025, às 09:45, 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)
[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= **176216190** código CRC= **67D18948**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70620000 - DF

Telefone(s):

Sítio - www.pg.df.gov.br



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: 00431-00026166/2024-16

MATÉRIA: Pessoal

APROVO O PARECER Nº 271/2025 - PGCONS/PGDF, exarado pela ilustre Subprocuradora-Geral do Distrito Federal Ana Virgínia Christofoli.

Saliento que o entendimento dos Pareceres nº 33/2014-PROPES/PGDF e nº 899/2016-PRCON/PGDF foram consolidados pelo Parecer nº 159/2021-PGCONS/PGDF. Em verdade, os entendimentos que embasaram o opinativo, que ora se aprova, encontram-se consolidados no âmbito desta Casa Jurídica.

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 do Parecer nº 071/2013-PROPES/PGDF, Parecer nº 152/2013-PROPES/PGDF, Parecer nº 185/2013-PROPES/PGDF, Parecer nº 033/2014-PROPES/PGDF, Parecer nº 239/2015-PRCON/PGDF, Parecer nº 899/2016-PRCON/PGDF, Parecer nº 1341/2016-PRCON/PGDF, Parecer nº 159/2021-PGCONS/PGDF, Parecer nº 078/2022-PGCONS/PGDF e Parecer nº 477/2023-PGCONS/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 Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

Procuradora-Chefe

(Aprovado em única instância nos termos da Portaria PGDF n. 305, de 13 de junho de 2025)



Documento assinado eletronicamente por **FABIOLA DE MORAES TRAVASSOS - Matr.0140620-5, Procurador(a)-Chefe**, em 16/07/2025, às 10:06, 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)
[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= **176220057** código CRC= **5905DEF1**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70620-000 - DF
Telefone(s):
Sítio - www.pg.df.gov.br