



# PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

Parecer APROVADO pelo Exmo. Sr.

Procurador-Geral do DF, em 18/04/2016 e  
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em

\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/20\_\_\_\_.

PARECER n.º 182 /2016 – PRCON/PGDF

PROCESSO n.º 0414-000685/2014

INTERESSADA: SEE/DF

ASSUNTO: GRATIFICAÇÃO DE TITULAÇÃO/ADICIONAL  
DE QUALIFICAÇÃO – PAGAMENTO DE GTIT  
PARA OS ESPECIALISTAS EM SAÚDE DA  
CARREIRA DE ASSISTÊNCIA À EDUCAÇÃO  
DO GDF

GTIT. ORIENTAÇÃO PGDF. INVIABILIDADE DE CUMULAÇÃO DE TÍTULOS DA MESMA NATUREZA. REVISÃO DAS GRATIFICAÇÕES. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO. PAGAMENTO RETROATIVO AOS SERVIDORES QUE TIVERAM OS SEUS PEDIDOS SOBRESTADOS. UTILIZAÇÃO CONCOMITANTE DO MESMO TÍTULO OU TÍTULOS DISTINTOS DA MESMA NATUREZA PARA FINS DE PERCEPÇÃO DE GTIT EM CARGOS ACUMULÁVEIS.

I – A PGDF alterou, por três vezes, a interpretação das normas que regem a hipótese, prevalecendo, ao final, a tese de que inviável a cumulação de títulos com a mesma natureza para a percepção da aludida gratificação.

II - Diante desse entendimento, a Administração deverá realizar auditoria, a fim de examinar todas as gratificações de titulação concedidas aos servidores, para ver se será o caso de proceder à revisão, com o consequente decote do percentual da gratificação de titulação acrescido em razão da utilização de títulos da mesma natureza, de acordo com os seguintes critérios (art. 54 da Lei 9.784/99): (a) se a gratificação tiver sido concedida no quinquênio anterior ao ato que determinou a adoção das providências determinadas no Parecer n.º 836/2015-PRCON/PGDF, a Administração deverá proceder à revisão, independentemente da comprovação de má-fé; e (b) se a concessão tiver ocorrido mais de cinco anos antes do aludido ato, necessário verificar-se a existência má-fé, hipótese em que não haverá decadência e, portanto, será permitida a revisão.

III - Ante os riscos de prejuízos ao erário, decorrentes da continuidade dos pagamentos que se tornaram indevidos por força da nova interpretação, de todo recomendável que, antes mesmo do exercício do direito de defesa, como medida

Folha nº 003 - Mat. 36.907 7

414 000 685 / 0014

Assinatura: \_\_\_\_\_



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

acauteladora, se promova essa revisão, com base no artigo 45, da Lei 9.784 (aplicável ao Distrito Federal por força da Lei distrital 2.834/2001), onde se lê que *“em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado”*.

IV - Por outro lado, é vedada a aplicação retroativa de nova interpretação, sendo certo que, por isso, a Administração não pode exigir devolução de valor em virtude de aplicação retroativa de nova interpretação (artigos 2º, parágrafo único, XIII, da Lei Federal 9.784/1999, e 120, parágrafo único, da LC nº 840/2011).

V - Assim, se antes do ato que determinou a adoção das providências determinadas no Parecer nº 836/2015-PRCON se garantiu ao servidor a percepção de Gratificação de Titulação com base na cumulação de títulos da mesma natureza, **com espeque na interpretação da época**, não pode a Administração exigir a devolução desses valores (que se tornaram indevidos a partir da nova interpretação).

VI - Por outro lado, caso tenham sido pagas aos servidores gratificações de titulação levando em conta a cumulação de títulos da mesma natureza **após esse ato**, é dado à Administração buscar a devolução ao erário desses valores. A determinação de reposição, contudo, deve ser precedida da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF; e 2º, Lei 9.784/99).

VII - É, de fato, juridicamente viável o pagamento retroativo da Gratificação de Titulação aos servidores que apresentaram requerimento durante o período em que se sobrestavam os processos. E esse pagamento retroagirá à data do protocolo do pedido.

VIII - Não há óbice à utilização concomitante do mesmo título ou, ainda, de títulos distintos, mas de mesma natureza, para fins de obtenção de percentual de Gratificação de Titulação nos cargos licitamente acumulados.

IX - A Administração deverá implementar a revisão das gratificações e buscar a reposição ao erário dos valores indevidamente recebidos pelos servidores, cabendo à própria Pasta definir de que forma isso será feito (podendo ser mediante instalação de Grupo de Trabalho). Advirta-se, contudo, que esse

Folha nº: 004 - Mat: 36.987-7

Processo: 414 000 685/0014

Assinatura: [assinatura]



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

processo administrativo deverá ser pautado pelo princípio da celeridade, para que, caso se entenda pela necessidade de devolução dos valores indevidamente percebidos, o decurso do tempo não apareça como óbice à sua efetivação.

Senhora Procuradora-Chefe,

**RELATÓRIO**

01. Teve início o presente processo com o Ofício nº 514/2014, por meio do qual a Senhora Procuradora-Geral Adjunta do DF encaminhou, ao Senhor Secretário de Estado de Administração Pública, cópia do Parecer nº 203/2014-PROPES/PGDF (da lavra do i. Procurador Antônio Carlos Alencar Carvalho), que “*apreciou o pagamento da Gratificação de Titulação para os médicos e cirurgiões-dentistas do quadro de pessoal do Distrito Federal*” (fls. 01/29).

02. Opinitivo esse que proclamou que o pessoal médico e cirurgião-dentista da carreira de Assistência à Educação poderia perceber a Gratificação de Titulação até o limite de 30% de acréscimo ao vencimento básico, sendo que o pagamento de títulos, embora pudesse ser cumulativo, não poderia contemplar a percepção de mais de uma titulação de mesma natureza, só graus diferentes.

03. Nesse contexto, os autos foram encaminhados à Secretária de Saúde, a fim de que atendesse à orientação da PGDF, enfatizando-se a necessidade de abertura de processos administrativos individuais para garantir aos servidores o direito à ampla defesa e ao contraditório (fls. 30).

Folha nº: 005 - Mat.: 38.907-7

Processo: 414000 685/0014

Assinado: 0



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

04. Instada a informar se haveria servidores em situação de desconformidade com o opinativo e, se sim, qual a legislação que ampararia tal procedimento, a Gerência de Carreira, Cargos e Remuneração proclamou que (fls. 93/98):

*“O percentual da Gratificação de Titulação das quatro carreiras supracitadas é concedido aos integrantes das referidas carreiras até o limite de 30% (trinta por cento) do padrão do vencimento básico em que o servidor se encontra posicionado, de acordo com o estabelecido nas Leis e na Portaria que estabeleceu as normas para concessão.*

*A cada título obtido, seja de aprimoramento, especialização, mestrado ou doutorado, o servidor estará aumentando sua capacidade de exercer com qualidade e eficiência suas tarefas e atribuições.*

*A Secretaria de Administração Pública do Distrito Federal, órgão central de gestão de pessoas do Governo do Distrito Federal, não manifestou até a presente data com relação à acumulação até o limite de 30% (trinta por cento) recebido pelos servidores das carreiras supracitadas desde janeiro de 2005, seja por títulos diferentes ou de mesma natureza.*

*Quando da aposentadoria dos servidores integrantes das referidas carreiras os títulos que concederam a Gratificação de Titulação são anexados ao processo de aposentadoria, que são analisados pela Secretaria de Transparência e Controle do DF e pelo Tribunal de Contas do DF, sendo que até a presente data não houve manifestação dos referidos órgãos com relação à acumulação dos títulos de igual patamar, exemplo duas especializações em áreas distintas.*

*Na carreira de Políticas Públicas e Gestão Governamental do DF e outras carreiras do GDF, os servidores receberam 20% (vinte por cento) por uma especialização, a partir de 01/09/2014 e 25% (vinte e cinco por cento) a partir de 01/09/2015 e 30% (trinta por cento) por um mestrado, a partir de 01/09/2014 e 35% (trinta por cento [sic]) por um doutorado a partir de 01/09/2014 e 40% (quarenta por cento) a partir de 01/09/2015.*

*Assim, o percentual de uma especialização para os servidores da Carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental – PPGG será superior ao percentual de um mestrado do servidor da Carreira Médica, ocorrendo a mesma situação com relação ao percentual do mestrado e doutorado.*

*Os servidores da Carreira Assistência à Educação na especialidade Médica e Cirurgião-Dentista passaram a fazer jus por fora de Lei à Gratificação de Titulação da Carreira Médica – Lei nº. 3323/2004 e da Carreira Cirurgião-Dentista – Lei nº 3321/2004, no entanto, os gestores da referida carreira não participaram da evolução, criação e*

Folha nº: 006 - Mat: 36.997-7

Processo nº

414000685/2014

Página nº

0



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

*regulamentação da Gratificação de Titulação para os servidores das Carreiras Médica e Cirurgião-Dentista, apenas os servidores médicos e dentista da Carreira Assistência à Educação passaram a fazer jus a partir de 2013.”*

05. Por essas razões, bem como diante do tempo decorrido da criação, regulamentação e aplicação da Gratificação de Titulação e, por consequência, da possibilidade de ocorrência da decadência, a SUGETES encaminhou o feito à Assessoria Jurídico-Legislativa da Pasta (fls. 99/100).
06. A douta Assessoria, por sua vez, entendeu pertinente nova remessa dos autos a esta Casa (fls. 102/103), o que foi acatado pela Senhora Secretária Adjunta de Saúde (fls. 104).
07. Daí ter sido emitido o Parecer nº 254/2015-PRCON/PGDF, também da lavra do i. Procurador Antônio Carlos Alencar Carvalho, que, contudo, não foi aprovado (fls. 126/132; 143/146). E a cota de desaprovação desse opinativo alterou as conclusões obtidas no Parecer nº 203/2014-PROPE/PGDF (acima mencionado), passando a assentar a possibilidade de cumulação de títulos da mesma natureza para fins de percepção de Gratificação de Titulação.
08. Às fls. 160/162, consta Despacho da Assessoria Jurídico-Legislativa da SES/DF, proferido antes da apreciação do opinativo supra pela cúpula desta Casa, sugerindo que se aguardasse a manifestação definitiva antes da implementação das ações de retificação dos percentuais de gratificação (sobrestamento dos processos análogos).

Folha nº 007 - Mat.: 33.997-7

Processo: 414.000.685/2014

Assinatura: (D)



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

09. Em seguida, contudo, sobreveio o Parecer nº 836/2015-PRCON/PGDF, da lavra do i. Procurador Carlos Odon L. Rocha, sugerindo a alteração do entendimento do Parecer nº 254/2015-PRCON, retornando ao que havia sido proclamado no Parecer nº 203/2014-PROPES (fls. 166/172.v).

10. Nesse diapasão, o processo foi restituído à SUGEP/SES, que estimou necessária a adoção das seguintes providências (fls. 173/174):

*"1. Proibir a cumulação de títulos de qualquer natureza;*

*2. Seja de imediato retificado os percentuais de gratificação de titulação dos servidores listados na - SAC nº 13/2015, e conforme recomendação da CGDF;*

*3. A imediata análise e concessão das Titulações sobrestadas;*

*4. Verificar e retificar todas as concessões de Gratificação de Titulação das Carreiras de Assistência Pública à Saúde, Cirurgião-Dentista, Enfermeiro e de Médica do Distrito Federal;*

*5. Após a análise e a retificação, as gratificações de titulações deverão serem [sic] cadastradas no SIGRH, Tela CADPES12, conforme determinado na SAC nº 13/2015".*

11. Todavia, essa Subsecretaria questionou a Assessoria Jurídico-Legislativa da Pasta quanto à viabilidade de cumprimento dessas medidas, bem como em relação aos seguintes pontos:

*"1. Quanto aos sobrestados, a concessão retroage a [sic] data do pleito? (a recomendação não trata dos sobrestados, essa SUGEP questiona, devido ao posicionamento adotado, no sentido de suspender a concessão de GTIT, até que a matéria fosse conclusa).*

*2. Após a análise e a retificação, as gratificações de titulações deverão serem [sic] cadastradas no SIGRH, conforme determinado na SAC*



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

*nº 13/2015, entretanto a tela será definida pela SEPLAG, que é a gestora do sistema.*

*3. No mais, questiona-se sobre os prazos, para cumprimento da determinação, para a ampla defesa de servidores e prazos para implementação de um plano de ação”.*

12. Diante disso, a Assessoria Jurídico-Legislativa da SES/DF emitiu a Nota Técnica nº 24/2016, na qual conclui pela:

(a) viabilidade jurídica do pagamento retroativo, referente aos requerimentos de Gratificação de Titulação apresentados no período de sobrestamento dos respectivos autos;

(b) necessidade de a Administração revisar todas as gratificações concedidas nos cinco anos anteriores, para fins de cancelamento do pagamento dos percentuais adquiridos com base em títulos da mesma natureza, com base no Parecer nº 836/2015-PRCON/PGDF;

(c) impossibilidade de revisão das gratificações concedidas há mais de cinco anos, por força do artigo 54 da Lei 9.784/1999 e do artigo 120, parágrafo único, da LC nº 840/2011, sendo que nenhum caso de revisão implicará em ressarcimento ao erário;

(d) viabilidade jurídica da utilização de mesmo título ou, ainda, de títulos distintos, mas de mesma natureza, para fins de obtenção de percentual de Gratificação de Titulação nos cargos acumulados licitamente; e

(e) necessidade de criação de grupos de trabalho em cada Regional de Saúde, visando ao implemento das revisões.

13. Nada obstante, “considerando as particularidades da matéria ora analisada, como a repercussão financeira, o impacto administrativo e a existência de dívidas”, entendeu-se necessário o envio dos autos a esta Casa, para

Folha nº 009 - Mat. 33.927-7

Processo nº 414000685/2014

Assinatura: 0



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

análise das dúvidas apresentadas no bojo da Nota Técnica e explicitadas na conclusão.

14. Essa manifestação foi acatada pelo Senhor Secretário de Estado de Saúde às fls. 187.

15. É o relatório. Segue a fundamentação.

### FUNDAMENTAÇÃO

16. Como se viu do acima relatado, a controvérsia, inicialmente, dizia respeito à possibilidade de pagamento cumulativo de Gratificação de Titulação (GTIT) aos servidores integrantes da Carreira Assistência à Educação – Médicos e Cirurgiões-Dentistas por mais de um título da mesma natureza.

17. Num primeiro momento, foi emitido o Parecer nº 203/2014-PROPES/PGDF, da lavra do i. Procurador Antônio Carlos Alencar Carvalho, cuja ementa proclama:

“Direito administrativo. 1. O pessoal médico e cirurgião-dentista da carreira de Assistência à Educação poderá perceber a gratificação de titulação cumulativamente por títulos diferentes, não da mesma natureza, até o limite legal de 30% de acréscimo ao vencimento básico. 2. Por uma questão de isonomia e integridade na interpretação do direito positivo distrital, pugna-se por que, na aplicação das Leis distritais n. 3.321/2004 e 3.323/2004 ao pessoal das carreiras de médico e cirurgião-dentista da Secretaria de Saúde, seja observada a mesma exegese ora alvitada neste opinativo, isto é, o pagamento de títulos, embora possa suceder cumulativamente, não poderá contemplar a percepção de mais de uma titulação de mesma

Folha nº 010 - Mat: 38.067-7

Processo: 414 000 685/2014

Assinatura: (assinatura)



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

**natureza, só graus diferentes**, no que deverá ser oficiado esse órgão e a Secretaria de Administração Pública a respeito, respeitando-se o contraditório e a ampla defesa prévios a eventual decisão administrativa modificatória de situações jurídicas particulares, caso venha ocorrendo o pagamento errôneo acumulado por mais de um título de igual patamar. 3. Por sua natureza, a gratificação de titulação não rende ensejo de tratamento paritário constitucional a aposentados e pensionistas." - grifou-se -

18. Nesse primeiro momento, portanto, a PGDF proclamou que o pessoal médico e cirurgião-dentista da carreira de Assistência à Educação poderia perceber a Gratificação de Titulação até o limite de 30% de acréscimo ao vencimento básico, sendo que "*o pagamento de títulos, embora possa suceder cumulativamente, não poderá contemplar a percepção de mais de uma titulação de mesma natureza, só graus diferentes*".

19. Após, foi emitido o Parecer nº 254/2015-PRCON/PGDF, também da lavra do i. Procurador Antônio Carlos Alencar Carvalho, que, contudo, não foi aprovado, nos seguintes termos:

**"ADMINISTRATIVO. PESSOAL. GRATIFICAÇÃO DE TITULAÇÃO. PERCEPÇÃO CUMULATIVA. LEIS DISTRITAIS Nº 3.320/2004, Nº 3.321/2004 E 3.323/2004. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.**

As Leis nº 3.320/2004, nº 3.321/2004, 3.322/2004 e 3.323/2004, quando passaram a admitir o somatório dos percentuais, limitando-o a 30%, para fins de cálculo da Gratificação de Titulação, **não o restringiu expressamente aos títulos de mesma natureza.**

Em prestígio à estabilidade das relações jurídicas que se concretizaram a partir de uma interpretação literal dos comandos legais aplicáveis, sem que dela se possa extrair inquestionável

Folha nº 11 de 08.007-7  
414000685/2014  
C



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

erro, impõe-se a alteração das conclusões lançadas no Parecer nº 0203/2014-PROPES/PGDF.

Parecer que se deixa de aprovar.”

- grifou-se -

20. A cota de desaprovação desse opinativo alterou as conclusões obtidas no Parecer nº 203/2014-PROPES/PGDF, passando a assentar a possibilidade de cumulação de títulos da mesma natureza na percepção de Gratificação de Titulação.

21. Sobreveio, contudo, o Parecer nº 836/2015-PRCON/PGDF, da lavra do i. Procurador Carlos Odon L. Rocha, sugerindo a alteração do entendimento do Parecer nº 254/2015-PRCON, retornando ao que havia sido proclamado no Parecer nº 203/2014-PROPES, nos seguintes termos:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO DE TITULAÇÃO. LEIS Nº 3.320/2004, Nº 3.321/2004, Nº 3.322/2004 E Nº 3.323/2004. Reanálise do entendimento exarado na cota de desaprovação do Parecer nº 254/2015 PRCON/PGDF, que trata de gratificação de titulação. Entendimento pela possibilidade de perceber cumulativamente até o limite de 30% **não podendo, contudo, contemplar mais de uma titulação de mesma natureza.** Retorno ao entendimento do Parecer nº 203/2014 - PROPES/PGDF.”

- grifou-se -

22. Como se pode notar, a PGDF alterou, por três vezes, a interpretação das normas que regem a hipótese, prevalecendo, ao final, a tese da inviabilidade de cumulação de títulos com a mesma natureza para a percepção da aludida gratificação.

Folha nº: 112 - Mat.: 38.937-7  
Processo: 414.000 685/2014  
Rubrica: (C)

  
10



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

23. Diante desse novo entendimento, a Administração deverá realizar auditoria, a fim de examinar todas as gratificações de titulação concedidas aos servidores, para ver se será o caso de proceder à revisão, com o conseqüente decote do percentual da gratificação de titulação acrescido em razão da utilização de títulos da mesma natureza.

24. Para que possa implementar a revisão dessas gratificações, procedendo ao cancelamento dos futuros pagamentos dos percentuais adquiridos com base em títulos da mesma natureza (por ilegais), a Administração deverá seguir os critérios previstos no artigo 54 da Lei 9.784/99, *verbis*:

*"Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.*

*§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.*

*§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato."*  
- grifou-se -

25. Daí se extrai que, (a) se a gratificação tiver sido concedida no quinquênio anterior ao ato que determinou a adoção das providências determinadas no Parecer nº 836/2015-PRCON/PGDF (ato esse praticado em 21/09/2015, conforme consta do anexo - v. fls. 63.v da numeração original), a Administração poderá proceder à revisão, independentemente da comprovação de má-fé; e (b) se a concessão tiver ocorrido após mais de cinco anos contados do aludido ato, necessário verificar-se a existência de má-fé, hipótese em que não haverá decadência e, portanto, será permitida a revisão.

Folha nº 113, de 36.937-7

Processo nº 414.000.685/2014

Substância nº 0



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

26. Como medida acauteladora, ademais, antes de se conferir o direito de defesa aos beneficiários, **deverá a Administração suspender imediatamente os pagamentos que se tornaram indevidos por força da nova interpretação**, procedendo à revisão das gratificações, com base no artigo 45 da Lei 9.784/1999, (aplicável ao Distrito Federal por força da Lei distrital 2.834/2001), onde se lê que "*em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado*".

27. Ora, no caso, incontroverso o risco iminente de significativo prejuízo financeiro ao erário, decorrente da continuidade dos vultosos pagamentos feitos com base em interpretação que não mais subsiste.

28. Por outro lado, é vedada a aplicação retroativa de nova interpretação, sendo certo que a Administração não pode exigir reposição de valor em virtude de aplicação retroativa de nova interpretação. Isso, aliás, o que se extrai dos artigos 2º, parágrafo único, XIII, da Lei Federal 9.784/1999 (aplicável ao DF por força da Lei 2.834/2001) e 120, parágrafo único, da Lei Complementar nº 840/2011, *verbis*:

*"Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.*

*Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:*

*XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação." - grifou-se -*

Folha nº 014 - Mat: 35.937-7

Processo nº 414000685/2014

Substância 0



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

*"Art. 120. O pagamento efetuado pela administração pública em desacordo com a legislação não aproveita ao servidor beneficiado, ainda que ele não tenha dado causa ao erro.*

*Parágrafo único. É vedado exigir reposição de valor em virtude de aplicação retroativa de nova interpretação da norma de regência."*

- grifou-se -

29. Assim, se antes do ato que determinou a adoção das providências determinadas no Parecer nº 836/2015-PRCON se garantiu ao servidor a percepção de Gratificação de Titulação com base na cumulação de títulos da mesma natureza, com base na interpretação da época, não pode a Administração exigir a devolução desses valores (que se tornaram indevidos a partir da nova interpretação).

30. Por outro lado, caso tenham sido pagas aos servidores gratificações de titulação levando em conta a cumulação de títulos da mesma natureza após esse ato, é dado à Administração buscar a devolução ao erário desses valores. A determinação de reposição, contudo, deve ser precedida da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF; e 2º, Lei 9.784/99).

31. De outra parte, é, de fato, juridicamente viável o pagamento retroativo da Gratificação de Titulação aos servidores que apresentaram requerimento durante o período em que se sobrestavam os processos. E esse pagamento retroagirá à data do protocolo do pedido.

32. Cumpre, ainda, examinar se é possível a utilização do mesmo título ou, ainda, de títulos distintos, mas de mesma natureza, para fins de

Folha nº: 015 - Mat.: 38.997-7

Processo: 414.000.685/2014

Rubrica: D

*Removido por erro (P. 369977)*

Folha nº: 0015 - Mat.: 38.997-7

Rubrica: [assinatura]

Fubrica: [assinatura]



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

obtenção de percentual de Gratificação de Titulação nos cargos acumulados licitamente.

33. Pois bem. Como bem salientado no Parecer nº 203/2014-PROPES/PGDF, "*os especialistas em saúde (dentistas e médicos) da carreira Assistência à Educação, por força do disposto nas Leis distritais n. 5.185/2013 (...) e 5.181/2013 (...), passaram a ter o direito ao percebimento de gratificação segundo os mesmos critérios do respectivo pagamento em favor das carreiras médica e odontológica da Administração Pública do Distrito Federal*" e, "*diferentemente da disciplina geral da gratificação de titulação para os servidores da Administração Pública do Distrito Federal (...), o regramento das carreiras médica e odontológica, estendido aos especialistas em saúde da carreira Assistência à Educação, permite o pagamento acumulado da verba, nos termos das Leis distritais n. 3.323/2004 (...) e 3.321/2004 (...)*".

34. A propósito, vale transcrever as normas acima citadas, que regulam a gratificação de titulação dos médicos e odontólogos da carreira Assistência à Educação, no que pertinem à consulta:

**Lei 5.181/2013**

"Art. 4º Fica estabelecida, na forma do Anexo II, a contar das datas nele especificadas, a tabela de vencimentos básicos aplicável aos servidores integrantes da especialidade Medicina das carreiras Políticas Públicas e Gestão Governamental, Pública de Assistência Social, Apoio às Atividades Policiais Cíveis, Atividades do Hemocentro, Assistência à Educação, Desenvolvimento e Fiscalização Agropecuária, Atividades Rodoviárias, Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos e Atividades de Trânsito do Quadro de Pessoal do Distrito Federal.

(...)

§ 4º Os critérios para concessão de titulação e promoção dos servidores integrantes das carreiras citadas no caput devem obedecer ao disposto nas normas que regem essas matérias para a carreira de que trata esta Lei."

Folha nº 116 - Total: 35.967-7

Processo nº 414 000 685/2014

Assinatura: C



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

**Lei 5.185/2013**

Art. 6º Fica estabelecida, na forma do Anexo II, a contar das datas nele especificadas, a tabela de vencimentos básicos aplicável aos servidores integrantes da especialidade Odontologia da carreira Assistência à Educação do Quadro de Pessoal do Distrito Federal.

(...)

§ 3º Os critérios para concessão de titulação e promoção dos servidores integrantes da carreira citada no caput devem obedecer ao disposto nas normas que regem essas matérias para a carreira de que trata esta Lei.

**Lei 3.323/2004**

"Art. 7º Os vencimentos do cargo de médico são compostos das seguintes parcelas:

(...)

VII – Gratificação de Titulação, instituída por esta Lei, incidente sobre o vencimento básico correspondente ao padrão em que o servidor estiver posicionado, nos percentuais abaixo, cumulativamente até o limite de 30% (trinta pontos percentuais):

a) 30% (trinta por cento), no caso de o servidor possuir título de doutor;

b) 20% (vinte por cento), no caso de o servidor possuir título de mestre;

c) 15% (quinze pontos percentuais) no caso de o servidor possuir uma especialização;

d) 8% (oito pontos percentuais) no caso de o servidor possuir curso de aprimoramento profissional, com carga horária mínima de vinte horas".

**Lei 3.321/2004**

"Art. 6º Os vencimentos do cargo de cirurgião-dentista são compostos das seguintes parcelas:

(...)

VI – Gratificação de Titulação, instituída por esta Lei, incidente sobre o vencimento básico correspondente ao padrão em que o servidor estiver posicionado, nos percentuais abaixo, cumulativamente até o limite de 30% (trinta pontos percentuais):

a) 30% (trinta por cento), no caso de o servidor possuir título de doutor;

b) 20% (vinte por cento), no caso de o servidor possuir título de mestre;

c) 15% (quinze pontos percentuais) no caso de o servidor possuir uma especialização;

Folha nº 117 Matr: 38.997-7  
Processo: 414.000 685/2014  
Subscrito: (C)



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

*d) 8% (oito pontos percentuais) no caso de o servidor possuir curso de aprimoramento profissional, com carga horária mínima de vinte horas."*

35. Como se pode ver, não há, em nenhum desses preceitos -- como ocorre no artigo 31 da Lei 4.426/2009<sup>1</sup> --, vedação à possibilidade de o servidor utilizar-se do mesmo título para a percepção de Gratificação de Titulação em cargos acumuláveis.

36. Ademais, note-se que os servidores dessas carreiras, ocupantes, portanto, de cargos privativos de profissionais de saúde, se enquadram numa das hipóteses em que a Constituição permite a acumulação de cargos (artigo 37, XVI, c).

37. E sobre a hipótese, percebeu a Assessoria Jurídico-Legislativa da Pasta, ao estimar viável a utilização concomitante do mesmo título ou de título da mesma natureza em cargo distinto, que: *"imaginemos o caso de um servidor que tenha apenas uma matrícula, mas tenha carga horária de 40 (quarenta) horas semanais e apresente um único título, assim, o servidor receberá a gratificação proporcional às quarenta horas. Do mesmo modo, seria o caso de servidor que tenha duas matrículas e que tenha carga horária de 20 (vinte) horas semanais em cada, e apresente o mesmo título nas duas matrículas"*.

38. Assim, não há óbice à utilização concomitante do mesmo título ou, ainda, de títulos distintos, mas de mesma natureza, para fins de obtenção de percentual de Gratificação de Titulação nos cargos licitamente acumulados.

---

<sup>1</sup> "Art. 31. Os títulos, diplomas ou certificados apresentados para fins de percepção da Gratificação de Titulação ou do Adicional de Qualificação não poderão ser utilizados novamente visando à concessão de outra vantagem".



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

39. Por fim, certo que a Administração deverá implementar a revisão das gratificações e buscar a reposição ao erário dos valores indevidamente recebidos pelos servidores, cabendo à própria Pasta definir de que forma isso será feito (podendo ser mediante instalação de Grupo de Trabalho). Advirta-se, contudo, que esse processo administrativo deverá ser pautado pelo princípio da celeridade, para que, caso se decida pela devolução dos valores indevidamente percebidos, o decurso do tempo não apareça como óbice à sua efetivação.

### CONCLUSÃO

40. Isto posto, pode-se concluir que:

I – A PGDF alterou, por três vezes, a interpretação das normas que regem a hipótese, prevalecendo, ao final, a tese de que inviável a cumulação de títulos com a mesma natureza para a percepção da aludida gratificação.

II - Diante desse entendimento, a Administração deverá realizar auditoria, a fim de examinar todas as gratificações de titulação concedidas aos servidores, para ver se será o caso de proceder à revisão, com o consequente decote do percentual da gratificação de titulação acrescido em razão da utilização de títulos da mesma natureza, de acordo com os seguintes critérios (art. 54 da Lei 9.784/99): (a) se a gratificação tiver sido concedida no quinquênio anterior ao ato que determinou a adoção das providências determinadas

Folha nº: 219 - Mat.: 35.007-7

Processo: 414 000 685/2014

Assinatura: [assinatura]



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

no Parecer nº 836/2015-PRCON/PGDF, a Administração deverá proceder à revisão, independentemente da comprovação de má-fé; e (b) se a concessão tiver ocorrido mais de cinco anos antes do aludido ato, necessário verificar-se a existência má-fé, hipótese em que não haverá decadência e, portanto, será permitida a revisão.

III - Ante os riscos de prejuízos ao erário, decorrentes da continuidade dos pagamentos que se tornaram indevidos por força da nova interpretação, de todo recomendável que, antes mesmo do exercício do direito de defesa, como medida acauteladora, se promova essa revisão, com base no artigo 45, da Lei 9.784 (aplicável ao Distrito Federal por força da Lei distrital 2.834/2001), onde se lê que *“em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado”*.

IV - Por outro lado, é vedada a aplicação retroativa de nova interpretação, sendo certo que, por isso, a Administração não pode exigir devolução de valor em virtude de aplicação retroativa de nova interpretação (artigos 2º, parágrafo único, XIII, da Lei Federal 9.784/1999, e 120, parágrafo único, da LC nº 840/2011).

V - Assim, se antes do ato que determinou a adoção das providências determinadas no Parecer nº 836/2015-

Folha nº: 30 - Total: 66.997

Processo: 414.000.685/2014



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

PRCON se garantiu ao servidor a percepção de Gratificação de Titulação com base na cumulação de títulos da mesma natureza, **com espeque na interpretação da época**, não pode a Administração exigir a devolução desses valores (que se tornaram indevidos a partir da nova interpretação).

VI - Por outro lado, caso tenham sido pagas aos servidores gratificações de titulação levando em conta a cumulação de títulos da mesma natureza **após esse ato**, é dado à Administração buscar a devolução ao erário desses valores. A determinação de reposição, contudo, deve ser precedida da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF; e 2º, Lei 9.784/99).

VII - É, de fato, juridicamente viável o pagamento retroativo da Gratificação de Titulação aos servidores que apresentaram requerimento durante o período em que se sobrestavam os processos. E esse pagamento retroagirá à data do protocolo do pedido.

VIII - Não há óbice à utilização concomitante do mesmo título ou, ainda, de títulos distintos, mas de mesma natureza, para fins de obtenção de percentual de Gratificação de Titulação nos cargos licitamente acumulados.

Folha nº 001 - Total: 38 987- 7

Processo nº 414000 685/2014

0



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

IX - A Administração deverá implementar a revisão das gratificações e buscar a reposição ao erário dos valores indevidamente recebidos pelos servidores, cabendo à própria Pasta definir de que forma isso será feito (podendo ser mediante instalação de Grupo de Trabalho). Advirta-se, contudo, que esse processo administrativo deverá ser pautado pelo princípio da celeridade, para que, caso se entenda pela necessidade de devolução dos valores indevidamente percebidos, o decurso do tempo não apareça como óbice à sua efetivação.

Brasília, 02 de março de 2016

  
**Carlos Mário da Silva Velloso Filho**  
Subprocurador-Geral do Distrito Federal

Folha nº:                      . Num: 35 307- 7

Processo: 414000 685/2014

Assinatura:



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Gabinete da Procuradora-Geral  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 414.000.685/2014  
INTERESSADO: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal  
ASSUNTO: Gratificação de Titulação/Adicional de Qualificação: Pagamento de GTIT para os especialistas em saúde da carreira de Assistência à Educação do GDF.  
  
ASSUNTO: Pessoal

**APROVO O PARECER Nº 0182/2016 – PRCON/PGDF**, exarado pelo ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal Carlos Mário da Silva Velloso Filho.

Convém o registro de que a tese sufragada no opinativo em apreço já encontra guarida no âmbito do Poder Judiciário, como se pode inferir do seguinte trecho da sentença proferida no Processo nº 0704598-77.2016.8.07.0016:

Em que pese a falta de clareza da lei quanto a cumulação de duas titulações da mesma espécie, sua impossibilidade pode ser denotada após sua interpretação teleológica. Aceitar que o autor recebe 30% de GTIT em razão de possuir 02 (duas) especializações seria como privilegiá-lo em detrimento de outro servidor que possua, por exemplo, uma única titulação de Mestrado, cujo percentual é de apenas 20% (vinte por cento). Entretanto, a titulação de Mestrado, em razão de sua complexidade, não pode ser inferiorizada quando comparada com duas de mera especialização, sob pena de ofensa aos Princípios Constitucionais da Proporcionalidade e Razoabilidade. (sentença proferida em 12/04/2016)

A decisão sob enfoque revela o acerto do entendimento adotado por esta Casa Jurídica, que, inclusive, vai ao encontro de julgado recente do egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (Acórdão nº 916311).

Ultrapassado esse ponto, em reforço às considerações do douto parecerista, nos casos de gratificações de titulação concedidas há mais de 5 (cinco) anos, de fato, opera-se a decadência para a Administração rever os atos concessórios por força do art. 54 da Lei nº 9.784/99. Tal regra é afastada, no entanto, na constatação de má-fé, a exemplo da apresentação de títulos falsos para a percepção da vantagem.

*Ull*

Folha nº: 03  
Processo nº: 414000685/2014  
Rubrica: P Matrícula: 369977

Comprovada, portanto, má-fé para a percepção da GTIT, a Administração deverá anular o ato e buscar o ressarcimento dos valores pagos desde então, independentemente da data da concessão da vantagem.

Importante destacar, ainda, que a prescrição de 5 (cinco) anos prevista pelo art. 1º do Decreto nº 20.910/32 não socorrerá os interessados, em casos tais, por se extrair do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento em decorrência de atos ilícitos que causem prejuízo ao Erário. Nesse sentido, recomendo a leitura dos Pareceres nºs 0359/2015 e 0619/2015 – PRCON/PGDF, bem como o acompanhamento do julgamento do RE nº 669.069, no bojo do qual o Supremo Tribunal Federal sinaliza restringir a imprescritibilidade aos casos de improbidade administrativa e ilícitos penais.

Em 15 / 04 /2016.

  
**MARIA JÚLIA FERREIRA CÉSAR**  
Procuradora-Chefe  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo, deve o **CENTRO DE ESTUDOS** desta Procuradoria-Geral proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar a evolução do entendimento adotado por ocasião da emissão dos Pareceres nºs 203/2014 – PROPES/PGDF e 254/2015 e 836/2015, estes últimos exarados pela PRCON/PGDF.

Comunique-se a Procuradoria de Pessoal – PROPES.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal para ciência e providências.

Em 18 / 04 /2016.

  
**KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA**  
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo