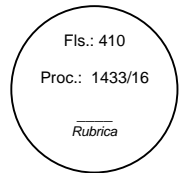




**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL



PROCESSO Nº 1433/2016

ÓRGÃOS DE ORIGEM: Secretaria de Fazenda do DF

ASSUNTO: **Recurso.**

MONTANTE EM EXAME: R\$ 538.703,20 (15.02.2016 - Portaria nº 236/2002).

EMENTA: Análise de mérito de Pedidos de Reexame impetrados em desfavor de determinação proferida no Processo nº 21542/2014 de auditoria de regularidade realizada na jurisdicionada. Conhecimento dos recursos pelas Decisões nºs 5459/2015 e 5938/2015. Autorização para exame em autos apartados pela Decisão nº 5459/2015, inciso IV, item 1.  
**Improcedência dos recursos. Manutença das determinações.**

Senhor Diretor:

Trata o presente processo da análise mérito dos Pedidos de Reexame impetrados em contrariedade ao deliberado nos incisos VI e VII da Decisão nº 3520/2015, prolatada no Processo nº 21542/2014, que cuida de auditoria de regularidade realizada na Secretaria de Fazenda do Distrito Federal.

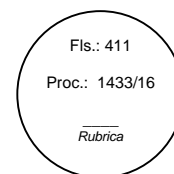
2. As determinações em comento são vazadas nos termos seguintes:

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

*...*

*VI – determinar à SEF/DF que observe o teto remuneratório vigente na base de cálculo utilizada na apuração dos valores a serem pagos a título de conversão de Licença Prêmio em Pecúnia – LPA;*

*VII – determinar à SEF/DF que, no prazo de 60 (sessenta) dias, no tocante ao levantamento de pagamentos de Licença-Prêmio em Pecúnia – LPA, realizado em atenção ao item “V.b” do Relatório de Auditoria nº 08/2014, fls. 173 e 174, promova o ressarcimento ao erário dos valores que tiveram por base de cálculo remuneração acima do teto remuneratório, com observância do disposto no art. 119 da LC nº 840/11, dos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como da incidência da prescrição quinquenal;”*

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

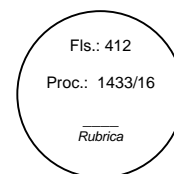
3. A Secretaria efetuou levantamento daqueles beneficiados pelo pagamento a maior, a título de conversão de licença-prêmio em pecúnia, num total de 28 (vinte e oito) beneficiados (fls. 7 e 8 do e-doc C89F3DBF-c).
4. Irresignados, a maioria dos servidores atingidos pelas medidas impetraram Pedidos de Reexame, consoante discriminado no quadro seguinte:

Conhecidos na Decisão nº 5459/2015		
Mat. nº	Nome	e-doc
30.220-1	Edmar Andrade de Almeida	C877B827-c
110.204-4	Tomoko Kato	70F48B83-c
24.465-1	Maria Inez Coppola Romancini	3D6E96D9-c
28.544-7	Maria Edwiges Pereira Garcia	C94B2EF5-c
Conhecidos na Decisão nº 5938/2015		
Mat. nº	Nome	e-doc
28.549-8	Josemira de Mauro Santos	1ECF098A-c
24.460-0	Hilda Sanches de Sena	8CA5C27A-c
110.535-3	Clovis Emilio Costa Nogueira	3B0F1EBF-c
23.118-5	Maguinalve Viera Mascarenhas	5064DBA8-c
19.913-3	Antonio Carlos Dias Ameida	3176B6C0-c
28.580-3	Custodio Joanes de Oliveira	E850F5CD-c
25.214-X	Rosimeire Barbosa Tavares	833B30DA-c
24.466-X	Sila Neyder Pontes de Medeiros	CE2F4646-c
28.542-0	Regina Mendonça Ribeiro	515098A6-c
25.235-2	Eduardo Alves de Almeida Neto	1B285355-c
25.228-X	José Emetério Nunes Neves	70439642-c
24.461-9	José Arnaldo Leite	CD27FF39-c
25.234-4	Waldir Gonçalves da Silva	7A5405BF-c
28.538-2	Jamira Lima Barbosa Brandão	7FDD64E2-c
110.198-6	Vasty Falcão Nava dos Santos	53E20911-c
24.453-8	Danilo Alves	A31C7D30-c
25.213-1	Maurin Almeida Falcão	14B6A1F5-c



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL



5. Os demais: João Alves de Oliveira, mat. nº 25.237-9, Adelcio Pereira Caldas, mat. nº 46.219-5, Antonia do Prado Bezerra Brandão, mat. nº 25.231-X, Genilda Fontenelle Rodrigues, mat. nº 25.218-2, Jesse Gomes de Souza, mat. nº 46.257-8, Suzi Corrêa Marques Cosmo, mat. nº 25.223-9, e Paulo Luiz Figueiredo de Oliveira, mat. nº 28.552-8, não apresentaram recursos nesta Corte.

6. Em pesquisa realizada no SIGRH não foram constatados descontos a título de reposição ao erário desses últimos, o que demanda justificativas, posto que, nos termos do inciso III da Decisão nº 5459/2015 e do inciso I, *in fine*, da Decisão nº 5938/2015, o efeito suspensivo dos recursos contempla apenas aqueles que recorreram.

7. Na Decisão nº 5459/2015, inciso IV, foi autorizado: *“1) que a análise de mérito dos pedidos de reexame e de outros similares que porventura venham a ser interpostos e admitidos se dê em autos apartados, para que tenha a relatoria de um mesmo relator (a ser designado na forma do § 1º do art. 189 do Regimento Interno do TCDF)”*.

8. O presente feito foi autuado em atenção ao autorizado pela Corte.

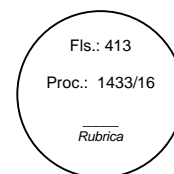
9. Todos os recursos, de forma mais sintética ou mais analítica, se iniciam com uma breve introdução discorrendo sobre as medidas objeto de contestação. Alguns acrescem a esse introito breve histórico a respeito do reconhecimento do direito à conversão em pecúnia das licenças-prêmio não usufruídas, desde a seara judicial até a positivação no estatuto dos servidores públicos distrital. Ato contínuo, apresentam as suas razões com vistas a reforma do determinado. No que tange ao pedido, pouco mais da metade deles (onze recorrentes) apenas requerem a dispensa do ressarcimento do que foi indevidamente recebido (inciso VII da Decisão nº 3520/2015). Outros (oito), além disso, postulam a reforma da determinação de aplicar o teto remuneratório distrital na base de cálculo para fins de apuração do montante decorrente da conversão de licenças-prêmio em pecúnia (inciso VI da Decisão nº 3520/2015). Por fim, a servidora Vasty Falcão Nava Santos, mat. nº 110.198-6, pleiteia, além da reforma dos itens da decisão, o recálculo do valor pago para considerar na apuração as parcelas do abono de permanência e do auxílio alimentação em pecúnia, haja vista terem cunho indenizatório, ou, alternativamente, a dispensa do ressarcimento a teor da Súmula nº 79 da jurisprudência do TCDF.

10. Embora os inconformismos tenham sido apresentados individualmente, tanto os fundamentos, quanto os argumentos guardam similitudes entre si, de forma que as considerações feitas foram agrupadas para análise em blocos conforme as razões apresentadas a fim de evitar repetições desnecessárias. As peculiaridades



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL



existentes porventura relevantes aos temas examinados serão devidamente mencionadas.

11. Deixa-se de tecer comentários sobre o direito ao benefício da conversão por se tratar de tema incontroverso, com previsão expressa na norma que regula o regime jurídico dos servidores distritais.

12. Os recorrentes defendem que o caráter indenizatório da vantagem, amplamente reconhecido nas esferas administrativa e judicial, assim como na própria legislação distrital, afastam a incidência do teto remuneratório sobre os valores utilizados como base de cálculo para apuração do montante a ser pago.

13. Em abono a tese é colacionada jurisprudência dos tribunais superiores, principalmente do Superior Tribunal de Justiça<sup>1</sup>, mas também do Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup> e do Tribunal Superior do Trabalho<sup>3</sup>, além de precedentes da Corte de Justiça local<sup>4</sup>, assentando a natureza indenizatória da vantagem.

14. Na mesma trilha, a disciplina em sede normativa, a exemplo da Resolução nº 14, de 21/3/2006, do Conselho Nacional de Justiça (art. 4º, inciso I, alínea “j”), da LC nº 840/2011 (arts. 70, § 2º, e 101, inciso VIII).

15. Além disso, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, ao regulamentar a aplicação do teto de retribuição aos servidores do Distrito Federal (IN nº 01, de 12/6/2009, revogada e substituída pela IN nº 01, de 27/10/2011) exclui a licença-prêmio convertida em pecúnia da incidência do teto por também considerá-la verba indenizatória.

16. O próprio Ministério Público de Contas do Distrito Federal, em seu Parecer nº 0077/2015-ML, teria opinado favoravelmente a esse entendimento (§§ 28 e 29).

17. Em relação ao precedente do excelso Supremo Tribunal Federal invocado para subsidiar a incidência do teto sobre as licenças-prêmio pagas em espécie (Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 4727) é sustentado que ele não se aplicaria aos servidores do Distrito Federal.

18. O sistema de controle de constitucionalidade brasileiro é composto de dois tipos: o controle difuso e o concentrado ou abstrato. Eles tem características

<sup>1</sup> AgRg no REsp 1246019/RS, AgRg no AREsp 68.019/ MG AgRg no AREsp 33.281/RN

<sup>2</sup> RE 88110

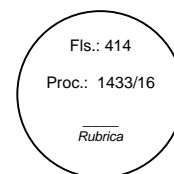
<sup>3</sup> RMA nº 421.509/98-5

<sup>4</sup> AGI 20140020117958, RMO 20140111251474 E APO 20140110707515.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL



consideravelmente distintas, mas diferem principalmente nos seus efeitos. No difuso, são, em regra, *ex tunc* e *inter partes*, ou seja, a decisão é retroativa e alcança somente as partes envolvidas na demanda. No concentrado, os efeitos temporais podem ser modulados e são *erga omnes*, em outras palavras, a decisão pode ser retroativa ou não, ou ainda valer a partir de determinado evento futuro, e tem aplicabilidade geral.

19. Para estender a eficácia das decisões prolatadas em sede de controle difuso de constitucionalidade tornando-a *erga omnes*, seria necessário, após o trânsito em julgado, que o Senado Federal suspendesse a execução da norma pertinente. Como esse procedimento não foi adotado no aludido precedente, os efeitos daquela ação judicial não atingem os servidores da esfera distrital.

20. Os atos normativos, por regra, tem presunção de constitucionalidade e efeitos *erga omnes*. Dessa forma, a Secretaria de Fazenda, ao aplicar aos atos questionados a legislação da matéria sobre o cálculo do limite remuneratório, sobre a qual não fora feito questionamento em relação a sua constitucionalidade, teria agido de forma legítima.

21. Ademais, o teto constitucional é tema controverso. A redação do dispositivo pertinente da Lei Maior (art. 37, inciso XI) foi alterada algumas vezes e ainda hoje inexiste um norte seguro a indicar a forma de cálculo e as parcelas a serem consideradas nessa apuração. Subsistem ainda muitas dúvidas, sendo das mais relevantes, quais vantagens pessoais devem ser consideradas no cálculo e se devem ser somadas as remunerações recebidas de fontes diversas.

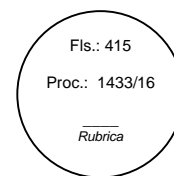
22. A Secretaria de Gestão Administrativa havia regulamentado a matéria excluindo as parcelas recebidas como licença-prêmio em pecúnia da apuração do teto (art. 4º, inciso I, alínea “k”, da IN nº 01, de 27/10/2011). O Tribunal houve por bem determinar a retificação desse item *“para esclarecer que a base de cálculo para conversão da licença prêmio em pecúnia deve observar o teto remuneratório”* (Decisão nº 3520/2015, inciso VIII). A medida resultaria em nova interpretação de regra pertinente à forma de cálculo da conversão. No caso seria vedada a reposição dos valores recebidos por força do disposto no Parágrafo único do art. 120 da LC nº 840/2011, qual seja: *É vedado exigir reposição de valor em virtude de aplicação retroativa de nova interpretação da norma de regência.*

23. Nessa linha, considerando que uma má interpretação da norma ou mudança de entendimento sobre a mesma não pode penalizar terceiros de boa-fé, seria o teor do Enunciado nº 79 das Súmulas de Jurisprudência do TCDF, *in verbis*:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL



*Nos casos de valores pagos a maior, se a impugnação nada disser sobre o seu ressarcimento, a causa da ilegalidade deverá ser avaliada pela Administração, dispensando-se a restituição do indébito na hipótese de falha na interpretação da norma legal de regência, salvo se houver erro crasso de procedimento (grifo do recorrente)*

24. Também no mesmo sentido o posicionamento do TJDF, dentre diversos julgados, como a APL 1038011620078070001/DF, Relatora Carmelita Brasil, 2ª Turma Cível, 12/11/2008.

25. A par de exegese equivocada da Administração, outros requisitos estariam presentes para obstar a repetição do indébito: a boa-fé dos beneficiados e a natureza alimentar das verbas recebidas.

26. Consoante se discorre na doutrina de Vicente Rao, a boa-fé se constitui em princípio orientador do Direito, mormente nas relações entre o agente público e o Estado.

27. Em consonância, traz a colação acórdãos do colendo Superior Tribunal de Justiça<sup>1</sup>, do próprio TCDF<sup>2</sup> e do egrégio Tribunal de Contas da União<sup>3</sup> reconhecendo ser a boa-fé requisito para decidir pela não repetição dos valores indevidamente recebidos. Nas decisões do TCDF mencionadas são também arrolados outros precedentes dispensando o ressarcimento ao erário dada a boa-fé dos beneficiados (fl. 8 do e-doc 833B30DA-c).

28. As verbas examinadas têm caráter alimentar nos termos do art. 649 do atual Código de Processo Civil, do art. 117 da LC nº 840/2011 e do art. 100, § 1º, da Constituição Federal, sendo insuscetíveis de arresto, sequestro ou penhora.

29. Na hipótese vertente, os servidores receberam “de boa-fé os valores pagos a maior por erro exclusivo da Administração, que adotou interpretação diversa daquela adotada pelo TCDF, ou seja, ela não concorreu, nem colaborou, para que recebesse os valores a maior”. Dessa forma, não haveria que se falar em devolução ao erário.

<sup>1</sup> EREsp 612101/RN e REsp 908474/MT.

<sup>2</sup> Decisão nº 5239/2013, Processo nº 1273/1988 e Decisão nº 6272/2014, Processo nº 12195/2014.

<sup>3</sup> Súmula TCU nº 249.

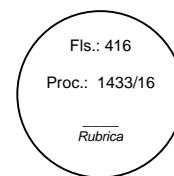
Arquivo: C:\temp\D3ED7A23.docx





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL



**Análise.**

30. Equivocam-se os recorrentes que alegam ter o douto *Parquet* de Contas Distrital se posicionado favoravelmente as suas pretensões. Realmente, num primeiro momento (Parecer nº 0077/2015 – ML), o órgão ministerial divergiu da sugestão do corpo técnico da Casa a respeito, mas o fez em um juízo perfunctório, de aparência, uma vez que não havia ocorrido a manifestação da jurisdicionada sobre os achados da auditoria. É o que deflui de suas palavras:

29. *Diferentemente dos apontamentos feitos pela Equipe de Auditoria, as disposições da LC nº 840/2011 parecem excluir do valor do teto de remuneração as vantagens de caráter indenizatório, entre as quais estão os créditos decorrentes da conversão de licença-prêmio em pecúnia.* (grifos do original)

31. Em nova oportunidade, após o exame das informações das respostas ofertadas, em atendimento à Decisão nº 554/2015, o representante ministerial exarou o Parecer nº 589/2015-ML, onde em linha com o sugerido pelo corpo técnico, opina pela aplicação do teto remuneratório na base de cálculo da conversão de licença-prêmio em pecúnia.

32. Pela clareza e pertinência com as alegações dos recorrentes, transcrevem-se os principais pontos, *in verbis*:

12. Pela leitura da LC, considerando que os créditos decorrentes da conversão de licença-prêmio em pecúnia possuem **natureza indenizatória, por definição legal (art. 101, VII, da LC nº 840/2011), não haveria que se falar em incidência do teto remuneratório** sobre estes valores, também sob o prisma da Lei (art. 70, § 2º).

13. Sem embargo, a matéria não se resume a essa conclusão.

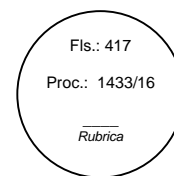
14. Prova disso é que o c. **Supremo Tribunal Federal**, no julgamento da SS nº 4.727/SP<sup>1</sup>, malgrado tenha reconhecido a natureza indenizatória da licença-prêmio em pecúnia, entendeu que a remuneração que lhe serve de base está sujeita ao teto remuneratório. E mais: que **“a conclusão pela**

<sup>1</sup> No mesmo sentido a SS 4.755/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 16/5/2014.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL



**natureza indenizatória é válida apenas no que se refere ao seu valor total".** Eis a ementa do julgado, inclusive juntada pelo zeloso Corpo Técnico:

“TETO CONSTITUCIONAL. LICENÇA-PRÊMIO INDENIZADA. AGENTE FISCAL DE RENDAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE DECISÃO QUE DEFERIU O LEVANTAMENTO DA INDENIZAÇÃO ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA DE MÉRITO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

**No caso da licença-prêmio não usufruída, paga em pecúnia ao servidor aposentado, a conclusão pela natureza indenizatória é válida apenas no que se refere ao seu valor total (§ 11 do art. 37 da Constituição, na redação da EC 47/2005). O caráter indenizatório da parcela não se estende à remuneração do servidor, ainda que para o fim específico de cálculo da licença-prêmio, sob pena de violação inc. XI do art. 37 da Constituição, na redação da EC 41/2003.**

Entendimento deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que afronta a ordem pública a decisão que afasta a aplicação do teto constitucional.

Agravo regimental ao qual se nega provimento, com a manutenção da decisão da Presidência que deferiu a suspensão da execução até o trânsito em julgado da sentença de mérito proferida no processo de origem.”

(SS 4.727 AgR/SP, **Tribunal Pleno**, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJe de 21/5/2014).

15. Vale ressaltar que, como regra, os processos atinentes à Suspensão de Segurança **não analisam o mérito propriamente dito da lide**, uma vez que o que se verifica é a existência de grave lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas, a teor das Leis nºs 12.016/2009 e 8.437/1992. A propósito, recente julgado do e. **STF** que ratifica tal entendimento:

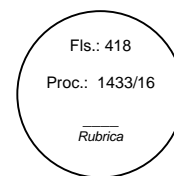
“AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. NÃO OCORRÊNCIA DE LESÃO AOS VALORES TUTELADOS. JUÍZO MÍNIMO DE DELIBAÇÃO. PROTEÇÃO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL



“I – Direito ambiental e responsabilidade intergeracional do Estado. Possível dano ambiental iniciado entre os anos de 1827 e 1852. Aplicação do art. 225 da Constituição Federal.

II – Primazia da preservação da saúde e do equilíbrio do meio ambiente.

**III – Na suspensão de segurança não se aprecia o mérito do processo principal, mas tão somente a ocorrência dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva do ato decisório em face dos interesses públicos relevantes consagrados em lei: a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas.**

IV – O agravante não logrou infirmar ou mesmo elidir os fundamentos adotados para o deferimento do pedido de suspensão.

V – Agravo regimental a que se nega provimento.”

(STA 773 AgR/SP, **Tribunal Pleno**, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 29/5/2015).

16. **In casu**, contudo, ao que se depreende da fundamentação do voto condutor do em. Min. **Joaquim Barbosa**, cujo conteúdo foi trazido pelo percuciente Corpo Instrutivo, o c. Tribunal Pleno apreciou o mérito da **quaestio**.

17. Importante consignar que, mais recentemente, quando instado a se manifestar sobre a matéria em sede de recurso Extraordinário ou em Agravo, o e. STF entendeu que o exame demandaria análise de legislação infraconstitucional, o que encontraria óbice à admissibilidade dos recursos, pela ofensa ser, caso existente, meramente reflexa ao texto constitucional, conforme pode se observar dos seguintes apelos: ARE 819.417 AgR/SP, **Primeira Turma**, Rel. Min. **Dias Toffoli**, DJe de 2/2/2015; ARE 788.008 AgR/SP, **Segunda Turma**, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 26/8/2014; e ARE 799983 AgR/SP, **Primeira Turma**, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 13/6/2014.

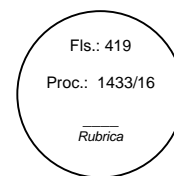
18. A esse respeito, acresço o seguinte. A base de cálculo para a licença-prêmio em pecúnia é a remuneração **lato sensu** percebida pelo servidor, esta composta por parcelas de natureza remuneratória, como regra, e de caráter permanente. A remuneração do servidor, ineludivelmente, deverá observar o disposto no art. 37, XI, da Lei Maior (na redação da EC nº 41/2003), que estabelece o teto remuneratório do funcionalismo público, inclusive para as vantagens pessoais.

19. A esse propósito, o c. **STF** já teve a oportunidade de se manifestar pela **eficácia imediata** do teto de retribuição estabelecido pela



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL



Constituição Federal, conforme se verifica do julgamento, em sede de Repercussão Geral, do RE nº 609.381/GO<sup>1</sup>

(**Tribunal Pleno**, Rel. Min. **Teori Zavascki**, DJe de 11/12/2014), sendo, portanto, “*verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público*” não podendo serem reclamados os valores que ultrapassem os limites pré-estabelecidos.

20. Indubitável, portanto, que, sendo a verba de natureza remuneratória, haverá, obrigatoriamente, a incidência do teto, de modo imediato.

21. Nada obstante, não se pode olvidar do disposto no art. 37, § 11, da Carta Magna, incluído pela EC nº 47/2005, que estabelece que não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o art. 37, XI, da CF/1988, **as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei**.

22. Portanto, sendo a parcela de natureza indenizatória, ao abrigo do preceito acima, não haverá incidência do teto de retribuição. Para o e. STF, no que se refere a LPA não usufruída e recebida em pecúnia, “*a conclusão pela natureza indenizatória é válida apenas no que se refere ao seu valor total*”, sobretudo em razão de tal verba se referir, especificamente, aos meses em que o servidor deixou de usufruir de um direito anteriormente adquirido.

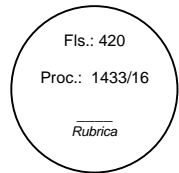
23. No presente caso, **refletindo novamente acerca da questão**, mostra-se pertinente a tese definida pelo c. STF. Isso porque a **base de cálculo** para o pagamento da licença-prêmio não usufruída pelo servidor aposentado é **a sua remuneração**, que, como visto acima no paradigma de Repercussão Geral, está limitada ao teto enunciado no art. 37, XI, da CF/1988. O que não estará limitado ao teto é o **valor total** pago a título de LPA não usufruída.

24. Em síntese, no entendimento desta Quarta Procuradoria, em sintonia com a tese abraçada pelo **Pretório Excelso**:

<sup>1</sup> “CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TETO DE RETRIBUIÇÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES MÁXIMOS NELA FIXADOS. EXCESSOS. PERCEPÇÃO NÃO RESPALDADA PELA GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE. 1. O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior. 2. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos. 3. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal. O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto constitucional. 4. Recurso extraordinário provido.”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL



i) **a base de cálculo** para o pagamento da LPA não usufruída e recebida em pecúnia é a **remuneração do servidor**, esta, sim, **sujeita ao teto de retribuição** previsto no art. 37, XI, da CF/1988, conforme especificado no RE nº 609.381/GO; e

ii) **o valor total** das parcelas pagas a título de LPA não usufruída **possui natureza indenizatória**, conforme inteligência dos arts. 70, § 2º e 101, VIII, da LC nº 840/2011, e das Suspensões de Segurança nºs 4.727/SP e 4.755/SP, julgadas à unanimidade pelo c. **Tribunal Pleno** do e. **STF**.

25. Com efeito, **convirjo** com o entendimento trazido pelo zeloso Corpo Instrutivo para o item em questão.

33. Nas judiciosas considerações do *Parquet* especializado fica claro que não se está a olvidar o caráter indenizatório dos valores resultantes da conversão em pecúnia das licenças-prêmio não gozadas. Todavia, isso se aplica ao total pago a esse título e não à base de cálculo de tais montantes.

34. Com efeito, a prosperar o raciocínio defendido pelos servidores, a exclusão do teto dos valores de cada trintídio de licença-prêmio, forçosamente se chegaria a uma situação inusitada. Explique-se.

35. Indenizar é compensar financeiramente, pessoa ou instituição, a qual se causou danos ou cujo direito foi violado. A justa indenização deve corresponder ao prejuízo sofrido.

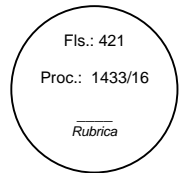
36. A justificativa para a conversão em pecúnia é compensar o servidor que não pode usufruir da licença-prêmio oportunamente. Como ele não exerceu o direito a que faz jus, recebe compensação monetária equivalente para evitar que o Estado se locuplete em detrimento dele. De outro lado, se houver a fruição é garantido que ela ocorra “*sem prejuízo da remuneração ou subsídio do cargo efetivo*” (art. 139, LC nº 840/2011), ou seja, licenciado, receberá o mesmo que se em atividade estivesse, obedecido o limite do teto remuneratório.

37. Assim, no exercício de suas funções ou no usufruto da licença-prêmio, de sua remuneração seria abatido o excedente ao limite remuneratório constitucional. A prosperar a tese defendida pelos recorrentes, ao convertê-la em valor monetário, não haveria esse abatimento na base de cálculo do montante. Então, absurdamente, ao deixar de usufruir a licença, se faria jus a valores superiores aos que seriam

Arquivo: C:\temp\D3ED7A23.docx



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL



auferidos no gozo do benefício, o que contrariaria a finalidade precípua da conversão em pecúnia, qual seja, indenizar quem não pode exercitar o direito e não a premiá-los por essa situação.

38. Idêntico raciocínio se aplica aos incisos VI e VIII do art. 101 da LC nº 840/2011, combinado com o art. 129, *caput* (remuneração devida) <sup>1</sup>.

39. No que tange ao ressarcimento, não obstante os diversos posicionamentos pela dispensa da devolução dos valores arrolados pelos servidores, cabe obtemperar que a regra é a limitação dos efeitos das ações judiciais às partes que dela participam. Os terceiros à relação processual ordinariamente não são por ela beneficiados, nem prejudicados.

40. Ademais, no ordenamento jurídico pátrio, salvo poucas exceções expressamente previstas, a exemplo da Ação Direta de Constitucionalidade, inexistente o efeito vinculante dos precedentes judiciais ou administrativos. Assim, tanto o gestor público, como o julgador, não estão obrigados a seguir entendimentos jurisprudenciais despidos desse atributo.

41. Aliás, esses argumentos são esgrimidos nos recursos para tentar afastar a aplicabilidade do precedente da Corte Maior utilizado em abono a tese da aplicabilidade do teto remuneratório ao cálculo da vantagem.

42. No pertinente aos precedentes da Casa, cabem algumas considerações adicionais.

43. Malgrado existirem várias deliberações dispensando o ressarcimento com fulcro na percepção de boa-fé e a natureza alimentar das verbas pagas indevidamente, o entendimento consolidado no Enunciado nº 79 das Súmulas de Jurisprudência do TCDF não contempla esses quesitos.

44. No pertinente a boa-fé, foi realizado estudo (Processo nº 34771/2013), por força do inciso III da Decisão nº 5009/2013, para avaliar a necessidade ou não de revogar ou ajustar o aludido verbete de jurisprudência para considerar a boa-fé como

---

<sup>1</sup> Art. 101. Tem caráter indenizatório o valor das parcelas relativas a:

...

VI – conversão de férias ou de parte delas em pecúnia;

...

VIII – créditos decorrentes de demissão, exoneração e aposentadoria, ou relativos a férias, adicional de férias ou conversão de licença-prêmio em pecúnia.

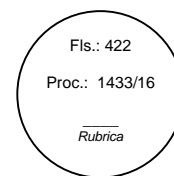
..

Art. 129. Em caso de demissão, destituição de cargo em comissão, exoneração ou aposentadoria, as férias não gozadas são indenizadas pelo valor da remuneração ou subsídio devido no mês da ocorrência do evento, acrescido do adicional de férias.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL



óbice à repetição do indébito. Naquele feito, o Tribunal, na Decisão nº 3478/2014, deliberou no sentido de, *in verbis*:

...

2) *preservar o posicionamento adotado no item III, a.1, da Decisão nº 6.806/07, qual seja: “a simples constatação da boa-fé e de o beneficiário do erro não haver contribuído para a sua ocorrência, por si só, não justificam a dispensa da restituição dos valores indevidamente recebidos, para não caracterizar o enriquecimento sem causa à custa do erário”;*

3) *manter o entendimento estampado no Enunciado nº 79 das Súmulas da Jurisprudência desta Casa, que foi corroborado pelo art. 120 da Lei nº 840/11;*

...

45. O caput do art. 120 da LC Nº 840/2011 estabelece que: *“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.”*

46. Naquela oportunidade, foi trazido à colação trecho do texto da proposta que resultou na Súmula nº 249 do Tribunal de Contas da União, a qual cuida do ressarcimento no âmbito daquela Corte, a qual transcrevemos excertos pela relevância das reflexões para o tema ora em análise, *ipsis litteris*:

*A redação proposta explicita que o erro da Administração na aplicação da lei, por si só, não é suficiente para eximir a reposição do valor indevidamente recebido. Para gerar esse efeito, é necessário que o erro seja razoável, justificável, diante das circunstâncias a serem ponderadas e sopesadas em cada caso concreto.*

...

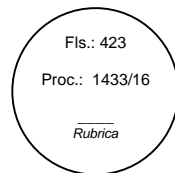
*Sob o ponto de vista do instituidor da vantagem, não se deve tornar ainda mais atraente o benefício financeiro imediato de uma concessão indevida, por meio de um enunciado de jurisprudência que declare a intangibilidade futura desses valores, uma vez que, no momento da decisão, o ônus da irregularidade das contas, distante e incerto, poderá não ter força suficiente para refrear o ato temerário.*

...

*Ao cancelar a Súmula nº 235, este Tribunal remove um impedimento absoluto à dispensa de reposição dos valores indevidamente recebidos, permitindo que o cabimento dessa providência seja avaliado caso a caso. Não deveria incidir no extremo oposto, o da impossibilidade de obtenção de restituição, quando as circunstâncias revelarem a irrazoabilidade da*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL



*interpretação levada a efeito pelo administrador. Creio que a qualificação do erro de interpretação como escusável vem equilibrar as duas situações.*

Quanto à definição do que seja um erro escusável de interpretação de lei, entendo que essa tarefa deve ser enfrentada in concreto. Dada a diversidade de fatores relevantes para esse mister, tal como a novidade do diploma interpretado, a existência de dissenso ou mudança de orientação jurisprudencial, a doutrina jurídica, a prática reiterada do ato por outros órgãos da administração e outros tantos fatores significativos, é inconveniente, senão infrutífero, buscar um enunciado que contemple todas essas hipóteses.

(os grifos não são do original).

47. A remuneração, assim como o subsídio, constituem formas de retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público (art. 66 da LC nº 840/2011). Destinam-se ao sustento daquele que presta serviços ao Estado. Então, por definição, trata-se de verba alimentar, o que, aliás, está expressamente positivado (art. 117 da LC nº 840/2011). Então, o caráter alimentar não pode, de *per si*, obstar a devolução dos pagamentos indevidos aos servidores sob pena de quaisquer espécies de pagamento a eles feito se tornarem virtualmente irrepetíveis, mesmo aqueles decorrentes de erros grosseiros.

48. Relembre-se que a matéria está sumulada no Verbete nº 79 da Jurisprudência do TCDF. O douto órgão ministerial junto a este Tribunal, no Parecer nº 0091/2014 – DA, integrante do Processo nº 34771/2013, preleciona sobre a exegese dessa súmula, *in verbis*:

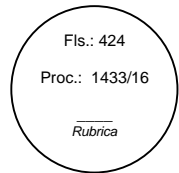
**Nos casos de valores pagos a maior, se a impugnação nada disser sobre o seu ressarcimento, a causa da ilegalidade deverá ser avaliada pela Administração, dispensando-se a restituição do indébito na hipótese de falha na interpretação da norma legal de regência, salvo se houver erro crasso de procedimento. (destaques não constam).**

39. Do primeiro núcleo, extrai-se que: a) foram comprovados os pagamentos a maior; b) se a impugnação ou decisão tratar do tema, certamente já sopesou a questão da boa-fé e demais aspectos intrínsecos, tais como falha de interpretação de norma, segurança jurídica, tempo decorrido, natureza da falha, dentre outros fatores. Do segundo núcleo, depreende-se, de outra parte, que a Administração deverá avaliar tais fatores. Do terceiro, se destaca que, em caso de erro crasso, do qual não





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL



poderia se escusar a Administração e/ou o servidor tem-se como necessária a reposição, sob pena de se afastar o sobredito interesse público e se sobrepor a usurpação e se proteger possível interesse, ou inércia, ou não constatação proposital, do agente ou do servidor, quanto à falha a ser objeto de correção, cujos desdobramentos deverão ser objeto de análise no caso concreto. (grifou-se)

49. Na Decisão nº 3520/2015, na parte impugnada pelos recorrentes, o Tribunal decidiu nestes termos:

...

VI – determinar à SEF/DF que observe o teto remuneratório vigente na base de cálculo utilizada na apuração dos valores a serem pagos a título de conversão de Licença Prêmio em Pecúnia – LPA;

VII – determinar à SEF/DF que, no prazo de 60 (sessenta) dias, no tocante ao levantamento de pagamentos de Licença-Prêmio em Pecúnia – LPA, realizado em atenção ao item “V.b” do Relatório de Auditoria nº 08/2014, fls. 173 e 174, promova o ressarcimento ao erário dos valores que tiveram por base de cálculo remuneração acima do teto remuneratório, com observância do disposto no art. 119 da LC nº 840/11, dos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como da incidência da prescrição quinquenal;

... (destacou-se)

50. No contexto do entendimento sumulado, o ressarcimento dos valores recebidos, apurados com base em remuneração superior ao teto constitucional, se faz necessário.

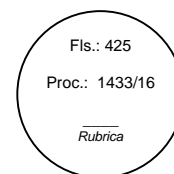
51. Outrossim, o pleito singular da servidora Vasty Falcão Nava Santos, mat. nº 110.198-6, para considerar também o abono de permanência e o auxílio-alimentação no cálculo da conversão em pecúnia por serem indenizatórias, não merece prosperar pelas razões que se passa a expor.

52. Em consonância com a legislação distrital (art. 101, incisos III e VII, da LC nº 840/2011), o valor das parcelas supracitadas tem caráter indenizatório. Nada obstante, essa natureza é impertinente ao deslinde dessa matéria, pois há vedação expressa ao seu aproveitamento para fins de apuração de outras vantagens pecuniárias (art. 103, inciso III, da LC nº 840/2011), o que é o caso da conversão das licenças-prêmio não gozadas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL



53. Releva notar ainda que, recentemente, na auditoria de regularidade tratada no Processo nº 12492/2013, o Tribunal, na Decisão nº 3887/2015, reiterou a deliberação constante do item II.b da Decisão nº 5.549/14, a qual determinava a jurisdicionada que efetivasse o ressarcimento de valores de auxílio-transporte recebidos indevidamente por diversos servidores.

54. Naquela oportunidade, foi destacado o entendimento manifestado na retromencionada Decisão nº 3478/2014 (§ 44 desta instrução).

**Sugestões:**

55. Pelo exposto sugere-se:

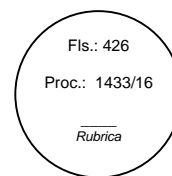
I - no mérito, considerar improcedentes os Pedidos de Reexame interpostos pelos servidores Edmar Andrade de Almeida, mat. nº 30.220-1; Tomoko Kato, mat. nº 110.204-4; Maria Inez Coppola Romancini, mat. nº 24.465-1; Maria Edwiges Pereira Garcia, mat. nº 28.544-7; Josemira de Mauro Santos, mat. nº 28.549-8; Hilda Sanches de Sena, mat. nº 24.460-0; Clovis Emilio Costa Nogueira, mat. nº 110.535-3; Maguinalve Vieira Mascarenhas, mat. nº 23.118-5; Antonio Carlos Dias Almeida, mat. nº 19.913-3; Custodio Joanes de Oliveira, mat. nº 28.580-3; Rosimeire Barbosa Tavares, mat. nº 25.214-X; Sila Neyder Pontes de Medeiros, mat. nº 24.466-X; Regina Mendonça Ribeiro, mat. nº 28.542-0; Eduardo Alves de Almeida Neto, mat. nº 25.235-2; José Emetério Nunes Neves, mat. nº 25.228-X; José Arnaldo Leite, mat. nº 24.461-9; Waldir Gonçalves da Silva, mat. nº 25.234-4; Jamira Lima Barbosa Brandão, mat. nº 28.538-2; Vasty Falcão Nava dos Santos, mat. nº 110.198-6; Danilo Alves mat. nº 24.453-8; e Maurin Almeida Falcão mat. nº 25.213-1.

II - manter os termos dos incisos VI e VII da Decisão nº 3520/2015 e determinar a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal que dê cumprimento àquelas determinações, inclusive em relação àqueles que não interpuseram recursos, quais sejam, João Alves de Oliveira, mat. nº 25.237-9, Adelcio Pereira Caldas, mat. nº 46.219-5, Antonia do Prado Bezerra Brandão, mat. nº 25.231-X, Genilda Fontenelle Rodrigues, mat. nº 25.218-2, Jesse Gomes de Souza, mat. nº 46.257-8, Suzi Corrêa Marques Cosmo, mat. nº 25.223-9, e Paulo Luiz Figueiredo de Oliveira, mat. nº 28.552-8.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL



III - autorizar a remessa de cópia da presente instrução à jurisdicionada para subsidiar a adoção de providências indicadas e o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, para os devidos fins.

À consideração superior.

Brasília, 12 de fevereiro de 2016.

**Otassio Kazuo Yokoyama**

Auditor de Controle Externo

Matrícula nº 491-0