



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

PROCESSO: 1433/2016-e

RELATOR: Conselheiro Márcio Michel

PARECER: 523/2016-MF

EMENTA: Análise apartada de mérito de pedidos de reexame impetrados em desfavor de determinações proferidas em sede de processo de auditoria de regularidade realizada na Secretaria de Estado de Fazenda. Instrução sugere negar provimento aos recursos. Parecer convergente.

Cuida-se no presente feito eletrônico da análise apartada¹ de mérito de pedidos de reexame² impetrados contra termos da Decisão nº 3.520/2015, exarada no Processo nº 21542/2014, que trata de auditoria de regularidade realizada na SEF.

2. As determinações ora impugnadas estão assim vazadas:

“[...] 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;”; [...]

3. Apreciando os recursos apresentados por servidores atingidos pelas sobreditas medidas, a unidade técnica assinala, de plano, que todos, *“[...] 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*

¹ Em cumprimento ao determinado pela Decisão nº 5.459/2015.

² Conhecidos pelas Decisões nºs 5.459/2015 e 5.938/2015.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

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.”

5. Nesse contexto, observando que os fundamentos e argumentos recursais, embora apresentados individualmente, guardam similitudes entre si, esclarece que a presente análise de mérito ocorreu sobre agrupamentos de razões conexas apresentadas, a fim de evitar repetições desnecessárias, sem prejuízo de dedicar atenção a peculiaridades relevantes porventura aduzidas quanto aos temas examinados.

6. Em apertada síntese, de preâmbulo, 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. Em abono à tese, colacionam jurisprudência e disciplinas normativas, assentando a natureza indenizatória da vantagem, e regramento emanado da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão que exclui a licença-prêmio convertida em pecúnia da incidência do teto por também considerá-la verba indenizatória, além de parecer de membro deste *Parquet* de Contas supostamente favorável a esse entendimento.

7. Sustenta-se, mais, que o precedente do excelso e. STF invocado para subsidiar a incidência do teto sobre as licenças-prêmio pagas em espécie (Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 4727) não se aplicaria aos servidores distritais, visto não ostentar caráter *erga omnes*.

8. Argumenta-se, por último, que, sendo o teto constitucional tema controverso, havendo ainda muitas dúvidas sobre a forma de cálculo e as parcelas a serem consideradas nessa apuração, eventual má interpretação da norma ou mudança de entendimento pertinente não poderia penalizar terceiros de boa-fé, o que, aliado à natureza alimentar das verbas recebidas, justificaria eximir os beneficiados da restituição do indébito. Como amparo a esse juízo, trazem a lume o Enunciado de Súmula nº 79-TCDF, jurisprudência diversa e correspondente doutrina.

9. Na análise de sua alçada, a unidade técnica conclui pela negativa de provimento aos recursos, por insubsistência dos argumentos deduzidos, estando assim fundamentada sua manifestação:

“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:



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

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/SP³, 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 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,

³ No mesmo sentido a SS 4.755/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 16/5/2014.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

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:

(...)

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.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

19. A esse propósito, o c. **STF** já teve a oportunidade de se manifestar pela **eficácia imediata** do teto de retribuição estabelecido pela Constituição Federal, conforme se verifica do julgamento, em sede de Repercussão Geral, do RE nº 609.381/GO⁴ (**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 quaestio**, 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**:

⁴ “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.”



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

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 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.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

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)⁵.

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 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 sós, não justificam a dispensa da restituição dos valores*

⁵ 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.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

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 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).



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

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 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.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

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.

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).”

10. Desse modo, ao encerrar sua manifestação, o diligente corpo instrutivo apresenta a seguinte proposta de deliberação ao e. Plenário:

“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



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

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.

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.”

11. Os autos, assim, vieram ao Ministério Público, que, de plano, entende que a percuente análise empreendida pela d. unidade técnica é digna de acolhimento, estando convergente com o juízo esposado por este *Parquet* quanto ao mérito da questão de fundo recorrida.

12. No caso, buscam os recorrentes defender a legitimidade da percepção integral da indenização relativa aos dias de licença-prêmio não usufruídos em atividade, sem a incidência, na apuração do montante devido, do teto remuneratório constitucional, sob o entendimento de que tal verba possui natureza jurídica indenizatória e, como tal, não se submeteria às limitações impostas pelo ordenamento jurídico vigente.

13. Em outras palavras, questiona-se **a forma de cálculo** que este Tribunal determinou à jurisdicionada observar para o pagamento da referida verba indenizatória, isto é, que o montante a ser pago a esse título deve ser apurado: (i) com base no valor de remuneração limitado ao teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal; ou, como advogam os recorrentes, (ii) pelo valor “bruto” da remuneração, sem a incidência dessa limitação constitucional, dada a natureza indenizatória dos créditos decorrentes da conversão de LPA em pecúnia, por definição legal (art. 70, § 2º, c/c o art. 101, VIII, da LC nº 840/11).

14. Posta tal premissa, ressalte-se que o e. STF emitiu forte sinalização em direção à primeira hipótese acima apontada, ao julgar, na sistemática da repercussão geral, o RE 675.978/SP⁶, Rel. Min. Cármen Lúcia, no qual foi firmado o entendimento de que somente após subtraído o montante que exceder o teto e o subteto previstos no art. 37, XI, da Constituição Federal é que se terá a base de cálculo para a incidência do imposto de renda e da contribuição previdenciária.

15. Aqui, da mesma forma, considerando que a remuneração do servidor público é apenas aquela constitucionalmente autorizada, limitada ao teto máximo imposto pela EC 41/03, outro não pode ser o parâmetro para o cálculo da verba indenizatória em tela.

⁶ Acórdão publicado no DJe de 14.04.2014.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

16. Nesse sentido, independentemente da natureza indenizatória do montante a ser pago ao servidor aposentado, a conversão em pecúnia da LPA não fruída deve se dar tão somente até os lindes do teto remuneratório a que se sujeita o beneficiado, ou seja, no exato valor da remuneração efetivamente percebida antes de sua aposentadoria.

17. Interpretação contrária importaria enriquecimento ilícito por parte dos agentes públicos que optassem por converter suas LPA em pecúnia, estabelecendo, ainda, inconstitucional tratamento desigualitário com aqueles que as gozam. De fato, não há justificativa razoável para que o valor percebido em razão da não fruição da licença-prêmio seja significativamente superior ao valor pago pelo efetivo exercício de suas funções.

18. Desse modo, na medida em que não é possível indenizar valores excedentes ao teto salarial por norma constitucional, no mérito, não vislumbro argumentos recursais aptos a alterar a determinação do Tribunal de que se “*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*”, conforme consta no item VI da Decisão nº 3.520/2015, objeto central das presentes impugnações.

19. Com relação a eximir os recorrentes do ressarcimento ao erário dos valores que tiveram por base de cálculo remuneração acima do teto remuneratório, em objeção ao disposto no item VII da sobredita decisão plenária, este órgão ministerial, tal qual o corpo instrutivo, entende que as alegações suscitadas, fundadas na boa-fé, no caráter alimentar dos estipêndios e na falha de interpretação de norma legal, não merecem prosperar como elementos descaracterizadores da repetição do indébito.

20. Ao ver do Ministério Público, o elemento da boa-fé não deve obstaculizar a ação do Tribunal, sob pena de o disposto nos arts. 119 e 120 da LC nº 840/11 e as decisões proferidas por esta Corte não alcançarem nenhum efeito retroativo, pois a regra quase absoluta é que os pagamentos, na área de pessoal, derivam de falhas da própria Administração e sem participação efetiva dos servidores envolvidos.

21. A boa-fé é um imperativo ético. Deve permear todos os atos do Estado, mas também deve ser exigida de todos que com ele se relacionam. A boa-fé exclui a incerteza, mas não o erro patente. Na hipótese do enriquecimento sem causa contra o erário, é sempre condição complementar, nunca principal.

22. Existe uma estreita relação entre a errônea interpretação legal e a boa-fé. No entanto, quando equivocada a interpretação, esta deve estar amparada pela razoabilidade e pela proporcionalidade, na suposição de haver amparo na legislação pertinente. Na hipótese de configurada a atuação evidentemente contrária à lei, como no presente caso, impõe-se a reparação do dano porventura causado à Administração.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

23. A finalidade precípua do ressarcimento não é punir o servidor ou o beneficiário, mas evitar o enriquecimento sem causa, em detrimento do Erário. Vale lembrar, por oportuno, que o patrimônio público é, por força de lei, indisponível. Assim, o pagamento notadamente injustificado não pode estar sob o amparo da irrepetibilidade.

24. Forte nessas considerações, concluindo, como a Administração não pode tutelar a manutenção e percepção de pagamento desprovido de amparo jurídico, eis que assente a ideia de que o seu modo de atuar funda-se, essencialmente, nos princípios da legalidade e da supremacia do interesse coletivo, endossa-se a conclusão do corpo instrutivo no sentido de desprover os apelos em comento, mantendo a deliberação vergastada, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

25. Ante o exposto, acorde com as contrarrazões recursais emanadas da zelosa Sefipe, opina o Ministério Público pelo acolhimento das sugestões que apresenta.

É o parecer.

Brasília, 7 de junho de 2016.

**Márcia Farias
Procuradora**