



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 560/2018–ML

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 40.419/2017-e

EMENTA: 1. REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEL DIVERGÊNCIA ENTRE DECISÕES DO TCDF E O MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS EDITADO PELA SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. NATUREZA DO ABONO PECUNIÁRIO (FÉRIAS) E DO ABONO DE PERMANÊNCIA. IMPACTO NA ELABORAÇÃO DOS CORRESPONDENTES RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL DOS PODERES E ÓRGÃOS DO DISTRITO FEDERAL. ARTS. 19 E 20 DA LC Nº 101/2000. DECISÃO Nº 42/2018. CONHECIMENTO. DILIGÊNCIAS. **NESTA FASE: ANÁLISE DE MÉRITO.**
2. ÁREA TÉCNICA SUGERE A **PROCEDÊNCIA PARCIAL** DA REPRESENTAÇÃO. JURISPRUDÊNCIA DO **STJ**. ABONO DE PERMANÊNCIA COMO DESPESA DE NATUREZA **REMUNERATÓRIA**. INCLUSÃO NA APURAÇÃO DOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL DA LRF.
3. **PARECER CONVERGENTE DO MPC/DF.**

1. Cuidam os presentes autos do exame da Representação ofertada pelo Secretário-Geral de Administração, consubstanciada nas Informações nºs 124 (AA)/2017-Segedam¹ e 22/2017-SECON², a respeito de possível divergência entre os entendimentos constantes de Decisões do c. **TCDF** e do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, editados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN³, em aparente dissonância com o regramento instituído pela Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, resultando em possível desconformidade na forma de apuração da despesa líquida com pessoal empreendida quando da elaboração do correspondente Relatório de Gestão Fiscal – RGF, pelos Poderes e Órgãos do DF, especificamente a respeito do **abono pecuniário** (férias) e do **abono de permanência**.

2. O e. **Plenário** do c. **Tribunal** conheceu a Representação por meio da r. Decisão nº 42/2018⁴, **in verbis**:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da representação formulada pelo Secretário-Geral de Administração do TCDF, consubstanciada nos termos da Informação n.º 124/2017-Segedam (e-DOC 83833901-c); b) da Informação n.º 22/2017-Secon, como anexo à exordial (e-DOC 5AA57A0C-c); c) da Informação n.º 47/2017- NAGF/Semag (e-DOC 3179A2DA-c); II

ML3

¹ e-DOC 5AA57A0C-c.

² e-DOC 83833901-c.

³ 6ª e 8ª edições.

⁴ e-DOC 307899C3-e.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

– com fulcro no art. 230, § 7º, do RI/TCDF, conceder às chefias do Poder Executivo local, da Defensoria Pública do Distrito Federal, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, a oportunidade de, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem os esclarecimentos que entenderem pertinentes quanto aos fatos apontados na representação em epígrafe, tendo em vista o possível impacto resultante de alteração da atual forma de apuração dos correspondentes percentuais da receita corrente líquida distrital despendidos com pessoal próprio no âmbito de cada poder e órgão mencionados, a teor do disposto nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; III – dar ciência desta decisão ao ilustre Representante; IV – autorizar: a) o envio de cópia da Informação n.º 124/2017-Segedam e da Informação n.º 22/2017-Secon aos destinatários da diligência inserta no item II, para subsidiar o seu atendimento; b) o retorno dos autos à Semag/TCDF, para as providências de sua alçada.”

3. Em atenção à determinação contida no item **II** do r. **Decisum** supra, a Presidente do c. **TCDF** encaminhou despacho⁵ carreando demais documentos com informações acerca da matéria, assim como o fez o Sr. Governador do DF por meio do Ofício SEI-GDF n.º 66/2018-GAG/CJ⁶. A Câmara Legislativa do DF e a Defensoria Pública do DF não apresentaram quaisquer esclarecimentos sobre a **quaestio**.

4. Ao seu turno, o Corpo Técnico procedeu ao exame dos esclarecimentos citados no parágrafo anterior na Informação n.º 18/2018-NAGF⁷. No aludido documento técnico, a Área Instrutiva pugnou pela **procedência parcial** da exordial em razão de entender que a **atual** jurisprudência do c. **Superior Tribunal de Justiça** considera o abono de permanência como despesa de **natureza remuneratória**, devendo, portanto, ser computada para fins de apuração dos limites de despesa com pessoal da LRF.

5. Por oportuno, este **Parquet** transcreve o exame de mérito realizado pelo Corpo Instrutivo:

“IV – DO MÉRITO

9. A Representação em análise **defende o ponto de vista de que o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF**, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, seja em sua 6ª edição ou em sua 8ª edição (vigente para o exercício de 2018), **‘mantém a impossibilidade de dedução’ do abono pecuniário e do abono de permanência, por serem despesas de caráter remuneratório e sugere que se ‘reavalie as decisões prolatadas anteriormente à vigência da nova edição do MDF, decidindo pela alteração ou pela manutenção de seus conteúdos’.**

10. Em relação ao abono pecuniário, alega que o **‘manual afirma explicitamente que somente serão consideradas espécies indenizatórias aquelas decorrentes da perda de condição de servidor ou empregado’ e que esse abono é uma despesa de espécie remuneratória, ‘pois tem caráter remuneratório e permanente’, não podendo ser deduzido.**

⁵ e-DOC E05452E6-e.

⁶ e-DOC 0935C14D-c.

⁷ e-DOC 3D9E1CF0-e.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

11. Quanto ao abono de permanência, afirma que, 'pela leitura do Manual, **não existe possibilidade de deduzi-lo da despesa bruta de pessoal**, uma vez que ele **não se encontra na lista exhaustiva de despesas dedutíveis**' constante daquele documento.

12. A jurisprudência atual do TCDF orienta que as parcelas indenizatórias abono pecuniário (férias) e de permanência **sejam deduzidas para fins de apuração da despesa com pessoal para a LRF**.

13. Dessa forma, no âmbito distrital, essas parcelas (indenizatórias) devem ser contabilizadas na despesa bruta com pessoal e, posteriormente, **deduzidas para apuração da despesa líquida**, que será confrontada à receita corrente líquida para o cálculo do percentual.

14. O TCDF considerou o abono de permanência como despesa de caráter indenizatório na Decisão nº 67/2007-AD, in verbis:

'O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - reformar a Decisão nº 54/2004 - AD, para tornar sem efeito suas alíneas 'a.6' e 'b.2'; II - considerar o 'abono de permanência' como de natureza indenizatória, razão pela qual sobre ele **não deve incidir o Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF**. Decidiu, mais, acolhendo proposição da Presidência, mandar publicar, em anexo à Ata da Sessão Ordinária nº 4118, desta data, o Relatório/Voto do Relator.'

15. O abono pecuniário, por sua vez, foi objeto da Decisão nº 18/2003, in verbis.

'O Tribunal, por maioria, de acordo com a proposta do Relator, considerou procedente o Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público dos termos da Decisão nº 3371/2002, para determinar a **exclusão do cômputo da despesa total com pessoal**, para efeito da apuração dos limites fixados nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), das verbas pagas a título de abono pecuniário de férias (conversão de 1/3 dos vencimentos em pecúnia), diárias, ajuda de custo e indenização de transporte. Vencido o Conselheiro JORGE CAETANO, que votou pela manutenção da decisão atacada, no que foi acompanhado pelo Conselheiro RENATO RAINHA.'

16. Essas Decisões foram reforçadas pelas Decisões nº 6.963/07 e 5.239/10, conforme transcrito a seguir.

Decisão nº 6.963/07

'O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II - firmar o entendimento de que as despesas de natureza indenizatória com Abono de Permanência, instituído pela Emenda Constitucional nº 41/2003, **não são computáveis** na despesa total de pessoal, nos termos do 'caput' do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal;'

Decisão nº 5.239/10

'O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) III - determinar à Secretaria de Estado de Fazenda que: a) nos demonstrativos de apurações dos limites de despesas com pessoal, publicados nos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo, passe a incluir, no item 'Deduções da Despesa', os valores relativos a despesas realizadas com **Abono de Permanência, Abono Pecuniário de Férias e Licença-Prêmio em pecúnia, em razão de possuírem natureza de verba indenizatória**, em conformidade com as Decisões nºs 5.928/2001, 18/2003, 25/2003, item II, e 6.963/2007, item II;'

17. A doutrina e jurisprudência acerca da matéria adotam **dois posicionamentos**, em relação ao tratamento das despesas de natureza indenizatória, em função de óticas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

diferenciadas na interpretação da LRF, especificamente dos arts. 18 e 19, transcritos em seus trechos de interesse:

'Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

(...)

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...)

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

(...)' (grifo não original)

18. O primeiro ponto de vista considera que as despesas de caráter indenizatório são aquelas previstas no inc. I do art. 49 da Lei nº 8.112/90², portanto fazem parte das 'vantagens' percebidas pelo servidor e estão inseridas no conceito de despesa total com pessoal, previsto no art. 18 da LRF, que deve incluir 'quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens'.

19. Dessa forma, as 'vantagens' devem ser computadas para fins da Lei Fiscal e as únicas verbas indenizatórias passíveis de exclusão são as relacionadas a indenização por demissão e com programas de incentivos à demissão voluntária, conforme inciso I do § 1º do art. 19 da LRF, já transcritas.

20. Outro ponto de vista entende que quaisquer parcelas de natureza indenizatória, por não se incorporarem ao vencimento, não devem ser computadas para fins de apuração dos limites da LRF, por não serem de natureza remuneratória.

21. A jurisprudência do TCDF perfila-se a esse segundo entendimento, determinando que as despesas com abono pecuniário (férias) e de permanência sejam excluídas.

22. O TCE/SC³ adota procedimento assemelhado, consoante Decisão nº 893/2017, a seguir.

Processo n.: @CON 17/00678660

Assunto: Possibilidade de exclusão do abono de permanência da despesa total com pessoal para fins da LC 101/00

Interessado: Luiz Eduardo Cherem

Unidade Gestora: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Unidade Técnica: COG

Decisão n.: 893/2017

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 58 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar n. 202/2000, decide:

1. Conhecer da presente Consulta por preencher os requisitos e formalidades preconizados nos artigos 103 e 104 do Regimento Interno (Resolução nº TC-06, de 28 de dezembro de 2001) deste Tribunal.

2. Responder ao Consultante, com remessa de cópia do Parecer da Consultoria Geral nº 263/2017 e do MPJTC nº 1353/2017, para reformar o Prejulgado nº 1762, com o acréscimo do item 5, com a seguinte redação:

Prejulgado 1762

(...)

5. O abono de permanência, por não ter caráter remuneratório, nos termos do art. 18, caput, da Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, não deve ser computado como despesa de pessoal para fins de limite de gastos com pessoal.

3. Dar ciência da Decisão ao eminente Consultante.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

23. *O Manual de Demonstrativos Fiscais, que fundamenta os argumentos adotados na Representação em análise, é elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional em conjunto com os Grupos Técnicos de Padronização de Relatórios e Demonstrativos Fiscais e de Procedimentos Contábeis, conforme apresentação da 8ª edição do Manual,*

Nesse contexto, a STN criou, por meio das Portarias 135 e 136, de 6 de março de 2007, atualizadas por meio das Portarias 511 e 510 de 28 de agosto de 2014, os Grupos Técnicos de Padronização de Relatórios e Demonstrativos Fiscais e de Procedimentos Contábeis, cujo objetivo é propor recomendações baseadas no diálogo permanente, com a finalidade de reduzir divergências e duplicidades, em benefício da transparência da gestão fiscal, da racionalização de custos nos entes da Federação e do controle social de forma a exercer, em caráter supletivo, as funções do Conselho de Gestão Fiscal para fins de consolidação das contas públicas. As recomendações dos grupos técnicos continuam sendo os pilares do processo de aperfeiçoamento do Manual de Demonstrativos Fiscais. Debruçaram-se nesse processo, em pouco mais de um ano, diversas instituições públicas e da sociedade civil organizada, além de diversas coordenações gerais da STN, cujas participações são dignas de destaque.

24. *Consoante manifestação da Subsecretaria de Contabilidade - SUCON/SEF, anteriormente transcrita, o MDF da Secretaria do Tesouro Nacional 'não é a única instância de entendimento em relação à gestão fiscal'.*

25. *De fato, o Conselho de Gestão Fiscal (art. 67 da LRF), constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade teria sido importante, se existisse, para permitir que a legislação estadual fosse melhor considerada no MDF. No momento, a inexistência desse conselho tem sido mitigada pelos Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis - GTCON e o Grupo Técnico de Padronização de Relatórios e Demonstrativos Fiscais - GTREL, com representantes das unidades de federação, inclusive dos TC's estaduais, uma vez que é a fiscalização do cumprimento da LRF é competência do Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas (art. 59).*

26. *A 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, em vigor, mantém os mesmos conceitos então anotados na 1ª edição do Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais – MTDF. Apresenta a seguinte definição da Despesa Bruta com Pessoal (p. 494; na 1ª edição do MDF vide p.10),*

04.01.02.01 Despesa com Pessoal

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas³³⁵ (despesa bruta com pessoal), deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas).³³⁶

27. *Reforça que (p. 521),*

O conceito de despesa bruta com pessoal tem caráter exemplificativo, e inclui "quaisquer espécies remuneratórias"³⁸¹, inclusive "vantagens pessoais de qualquer natureza" atribuídas a ativos, inativos e pensionistas, além de outras despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização, aplicando-se o princípio da prevalência da essência sobre a forma.

28. *Explicita que (p. 494),*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Apresenta-se abaixo **lista exemplificativa** de itens considerados despesa bruta com pessoal, com base nas rubricas de gastos da União:

RUBRICA DO GASTO	DEFINIÇÃO DO GASTO
Abono de Permanência	Despesas com pagamento do abono de permanência, devido aos servidores que tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária, opte por permanecer em atividade. (emenda constitucional nº. 41 de 19/12/2003 e orientação normativa da secretaria de previdência social nº. 01 de 06/01/2004) de acordo com a medida provisória 167, de 19 de fevereiro de 2004.
Férias - Abono Pecuniário	Despesas com a conversão em abono pecuniário de um terço (10 dias) do valor da remuneração devida ao servidor no período de férias.

29. Também declara que despesas de caráter indenizatório não são consideradas despesa bruta com pessoal (p. 498) e apresenta lista com base nas rubricas da União.

Não se considera despesa bruta com pessoal os pagamentos de natureza indenizatória, que têm como característica compensar dano ou ressarcir gasto do servidor público, em função do seu ofício, e os benefícios assistenciais.

Abaixo apresenta-se lista exemplificativa de gastos com pessoal que não entram no cômputo da despesa bruta com pessoal:

30. Discorre em relação ao critério apresentado no parágrafo anterior que (p. 522; na 1ª edição do MDF vide p.17),

Não devem ser consideradas, no cálculo da despesa bruta com pessoal, as espécies indenizatórias, tais como ajuda de custo, diárias, auxílio-transporte, auxílio-moradia e auxílio-alimentação³⁸⁶. As despesas indenizatórias são aquelas cujo recebimento possui caráter eventual e transitório³⁸⁷, em que o Poder Público é obrigado a oferecer contraprestação por despesas extraordinárias não abrangidas pela remuneração mensal e realizadas no interesse do serviço, razão pela qual as indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito³⁸⁸.

³⁸⁶ Na União, ver Lei nº 8.112/1990, art. 51, alterada pela Lei nº 11.355/2006, e a Lei nº 8.460/1992, art. 22, alterada pela Lei nº 9.527/1997, art.3º.

³⁸⁷ Na União, a ajuda de custo está limitada a três meses e a diária não é concedida se o deslocamento constitui exigência permanente do cargo.

³⁸⁸ Na União, ver Lei nº 8.112/90, art. 49, § 1º.

31. Verifica-se que o fundamento para a exclusão das 'espécies indenizatórias' citadas no MDF é extraído do conteúdo do art. 51 da Lei nº 8.112/90 e suas alterações, in verbis:

Art. 51. Constituem indenizações ao servidor:

I - ajuda de custo;

II - diárias;

III - transporte.

IV - auxílio-moradia. (Incluído pela Lei nº 11.355, de 2006)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

32. Dessa forma, a exclusão do abono pecuniário (férias) e de permanência para fins de apuração da Despesa Líquida com Pessoal pode ser fundamentada, no âmbito do Distrito Federal pela Lei Complementar distrital nº 840/11 (RJU), diante do conteúdo dos arts. 101 e 103:

‘Art. 101. Tem **caráter indenizatório** o valor das parcelas relativas a:

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

VII – **abono de permanência;**

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

Art. 103. O valor das indenizações não pode ser:

I – incorporado à remuneração ou ao subsídio;

II – computado na base de cálculo para fins de incidência de imposto de renda ou de contribuição para a previdência social, **ressalvadas as disposições em contrário na legislação federal;**

III – computado para cálculo de qualquer outra vantagem pecuniária.’

(Grifo não original)

33. O STJ, entretanto, **promoveu alteração da jurisprudência** em relação ao abono de permanência, que foi acolhida pelo TCDF (Decisão nº 8/2017). Em síntese, aquela Corte de Justiça passou a considerar esse abono como despesa de natureza remuneratória, sujeito à incidência de imposto de renda, por conferir acréscimo patrimonial ao beneficiário. Transcreve-se a ementa do AgRg no Ag 1.203.675/PE, 2ª Turma, do Relator Min. Humberto Martins (publicado no DJe de 10.3.2010), que sintetiza essa nova orientação:

‘TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. ABONO DE PERMANÊNCIA. INCIDÊNCIA. NATUREZA REMUNERATÓRIA.

1. Incide imposto de renda sobre o abono de permanência, por possuir natureza remuneratória e conferir acréscimo patrimonial ao beneficiário. Precedentes.

2. Recurso especial provido. (REsp 1.178.479/SE, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 29.4.2010)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 557 DO CPC – JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE – OFENSA A ATO DECLARATÓRIO DA SRF – NORMA INFRALEGAL – INVIABILIDADE – ART. 43 DO CTN – ABONO PERMANÊNCIA PREVISTO NO ART. 40, § 19, DA CF – NATUREZA JURÍDICA –

VERBA REMUNERATÓRIA – IMPOSTO DE RENDA – INCIDÊNCIA.

1. O art. 557 do Código de Processo Civil instituiu a possibilidade de, por decisão monocrática, o relator deixar de admitir recurso, entre outras hipóteses quando manifestamente improcedente ou contrário à súmula ou entendimento dominante - e não inteiramente pacífico - na jurisprudência do Tribunal ou de Cortes Superiores, rendendo homenagem à economia e celeridade processual.

2. Eventual nulidade da decisão monocrática fica superada com a reapreciação do recurso pelo órgão colegiado na via de agravo regimental.

3. A contrariedade a Ato Declaratório da SRF não é passível de análise em sede de recurso especial, uma vez que não se encontra inserida no conceito de lei federal, nos termos do art. 105, III, da Carta Magna.

4. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o abono de permanência possui natureza remuneratória por conferir acréscimo patrimonial ao beneficiário e configura fato gerador do imposto de renda, nos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

termos do art. 43 do Código Tributário Nacional. Agravo regimental improvido. (AgRg no Ag 1.203.675/PE, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 10.3.2010)’ (grifo não original)

34. No âmbito do TCDF, transcreve-se parte do voto condutor do Conselheiro Renato Rainha (Decisão nº 8/2017), em relação à matéria em epígrafe:

‘Cumpre salientar que cabe à União legislar privativamente sobre o Imposto de Renda (Constituição Federal, art. 153, III). Assim sendo, o previsto nos arts. 101, VII e 103 da Lei Complementar nº 840/2011 há de ser aplicado à luz da nova orientação jurisprudencial que venho de destacar e de imediato, pois é real a possibilidade dos servidores desta Corte serem surpreendidos por cobranças da Receita Federal do Brasil.’

35. Dessa forma, considerando que a alteração jurisprudencial do STJ foi acolhida pela Decisão nº 8/2017-TCDF, entende-se pertinente sugerir à Corte que determine ao Sr. Governador do DF, ao Presidente da Câmara Legislativa, à Administração deste Tribunal e ao Defensor Público-Geral do DF que, doravante, no demonstrativo próprio da despesa de pessoal integrante do Relatório de Gestão Fiscal, seja computado o abono de permanência para fins de apuração dos limites de despesa com pessoal definidos na LRF.

36. Por sua vez, o abono pecuniário (férias) pode continuar sendo deduzido da despesa de pessoal para fins de apuração do limite de gasto definido na LRF, haja vista que a jurisprudência continua inalterada nessa parte. (...).” (Grifos acrescidos e no original).

6. Ao final da instrução, a Unidade Técnica sugeriu ao c. **Plenário** que:

“I. tome conhecimento do Parecer nº 196/2017-CJP (e-DOC 8EB35FDA-e), do Despacho nº 05/2018 - SECON (e-DOC 76143EA8-e), do Despacho nº 02/2018 - SECOF (e-DOC B140AE0D-e), do Memorando nº 10/2018 - SEGEDAM (e-DOC E7BAB6E0-e), do Despacho s/n GPAA (e-DOC E05452E6-e), do Ofício SEI-GDF nº 66/2018-GAG/CJ (e-DOC 0935C14D-c), e da presente instrução;

II. no mérito, considere parcialmente procedente a Representação formulada pelo Sr. Secretário da Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas do DF, em função da alteração jurisprudencial do STJ acolhida pela Decisão nº 8/2017-TCDF, que passou a considerar o abono de permanência como despesa de natureza remuneratória;

III. determine ao Sr. Governador do DF, ao Presidente da Câmara Legislativa, à Administração deste Tribunal e ao Defensor Público-Geral do DF que, doravante, no demonstrativo próprio da despesa de pessoal integrante do Relatório de Gestão Fiscal, seja computado o abono de permanência para fins de apuração dos limites de despesa com pessoal definidos na LRF;

IV. autorize o arquivamento dos presentes autos.”

7. Após o pronunciamento do Corpo Instrutivo, o feito foi encaminhado para manifestação do **MPC/DF** por meio de r. Despacho Singular nº 287/2018-GCIM⁸, de lavra do i. Cons. **Inácio Magalhães Filho**.

⁸ e-DOC 3D8C5EDB-e.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

8. É o relatório. Passo a opinar.
9. **Ab initio**, este Representante Ministerial destaca que, apesar de algumas ressalvas, possui entendimento **convergente** com o alcançado pela Unidade Técnica na Informação nº 18/2018-NAGF. Explico.
10. A exordial, levando em consideração a evolução interpretativa das normas financeiras e o aparente conflito entre as Decisões desta e. **Corte** e o consignado no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, questiona, em síntese, **se os valores pagos a título de abono pecuniário de férias e de abono de permanência devem continuar sendo excluídos dos valores de despesa total com pessoal computados para fins dos limites estabelecidos pela LRF.**
11. Antes de adentrar-se ao tema específico, vale trazer à baila conceitos preambulares que disciplinam os renques necessários para conceituação e interpretação das despesas públicas com pessoal. Nessa toada, vale lembrar que a Constituição Federal, em seu art. 169, **caput**, preceitua, **in verbis**:
- “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.”*
12. Conforme depreende-se do postulado constitucional, a preocupação do constituinte originário com o estabelecimento de limites de despesa vem da hodierna premissa social que exige do Poder Público o compromisso com a efetivação do princípio do equilíbrio fiscal, fundado na equalização entre receitas e despesas públicas e na manutenção racional da máquina estatal, notadamente, **in casu**, no tocante ao controle das despesas com pessoal.
13. Dessa forma, a partir da leitura do texto constitucional, observa-se que qualquer digressão sobre a incidência ou não de despesas com pessoal no limite estabelecido por lei complementar não pode se desvincular do entendimento de que as finanças públicas devem ser geridas de forma a neutralizar o risco de que um possível crescimento descontrolado e desequilibrado das despesas possa vir a comprometer, num contexto de grave desajuste fiscal, a promoção de políticas públicas voltadas à satisfação de necessidades coletivas.
14. A título de conceituação e alinhamento do raciocínio exposto acima, vale destacar que a LRF exsurgiu da necessidade histórica de controle das contas públicas. Isso porque, nos idos de 1980 e 1990, a instabilidade da atividade econômica, motivada principalmente pelo descontrole inflacionário e as oscilações das taxas de juros, assolavam a economia brasileira. Planos econômicos desastrosos e finanças públicas completamente desequilibradas e fora de controle agravavam ainda mais a situação das contas nacionais, impedindo o crescimento e o desenvolvimento socioeconômico do país.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

15. É dizer, o limite estabelecido na Lei Complementar serve de referencial para que as finanças públicas se mantenham dentro de um ótimo razoável, traduzindo-se importante **instrumento de controle do equilíbrio fiscal**.

16. A rigor, a LRF foi editada com o intuito de evitar que os entes da Federação gastassem mais do que aquilo que arrecadavam; ou, se necessário, que tais entes recorressem ao endividamento apenas caso seguissem regras rígidas e transparentes. Estabelecia, ademais, limites para determinadas despesas, como, a exemplo, as de pessoal, ao abrigo do preceituado pela Lei Maior, em seu art. 169.

17. Nesse contexto, a LRF, em seu art. 19, detalhou os limites globais de despesa com pessoal de cada ente da federação, bem assim os limites específicos de cada Poder, utilizando como critério uma fração determinada da receita corrente líquida. A propósito, pela pertinência temática, transcrevo o art. 19 da LRF:

“Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.” (Grifos acrescidos).

18. Além disso, a própria LRF, prevendo que a expressão despesas total com pessoal poderia ensejar **divergências interpretativas**, promoveu espécie de interpretação autêntica, editando, em seu art. 18, dispositivo destinado a fixar previamente o que deve ser compreendido no referido conceito jurídico, de modo a densificá-lo:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

*“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como **despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas**, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, **com quaisquer espécies remuneratórias**, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.”* (Grifos acrescentados).

19. Nos termos do dispositivo supracitado, portanto, entende-se por despesa total com pessoal **o somatório dos gastos** do respectivo ente com ativos, inativos e pensionistas, **com quaisquer espécies remuneratórias**, como, por exemplo, **vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”**.

20. **Prima facie**, no entendimento deste MPC/DF, o conceito de despesa com pessoal definido pela LRF para fins de verificação do cumprimento dos limites por ela estipulados tão somente **abrange as verbas de natureza remuneratória**, eis que a expressão “*quaisquer espécies remuneratórias*” remete à ideia de remuneração, **restando excluídas**, por conseguinte, **aquelas consideradas de caráter indenizatório**.

21. Assim, malgrado exista divergência doutrinária a respeito desse entendimento, parece-me razoável, do ponto de vista da interpretação dos dispositivos legais positivados pelo legislador, que, preliminarmente, se distinga as despesas de pessoal de caráter remuneratório daquelas despesas de pessoal de caráter indenizatório, para fins de verificação e enquadramento nos limites de gastos estipulados pela LRF.

22. Conforme destacado pelo Representante e pelo Corpo Instrutivo, o MDF da STN – 8ª edição⁹ –, que estabelece alguns parâmetros para a padronização dos demonstrativos fiscais nos três níveis de governo, também **exclui** as parcelas de natureza indenizatória da contabilização da despesa bruta com pessoal, consoante se depreende dos seguintes trechos:

*“**Não se considera despesa bruta com pessoal os pagamentos de natureza indenizatória**, que têm como característica compensar dano ou ressarcir gasto do servidor público, em função do seu ofício, e os benefícios assistenciais.*
(...)

***Não devem ser consideradas, no cálculo da despesa bruta com pessoal, as espécies indenizatórias**, tais como ajuda de custo, diárias, auxílio-transporte, auxílio-moradia e auxílio-alimentação. As despesas indenizatórias são aquelas cujo recebimento possui caráter eventual e transitório, em que o Poder Público é obrigado a oferecer contraprestação por despesas extraordinárias não abrangidas pela remuneração mensal e realizadas no interesse do serviço, razão pela qual as indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito. Também não se incluem nessa linha despesas de caráter assistencial, tais como auxílio-funeral, auxílio-creche*

⁹ Portaria STN nº 495 de 6 de junho de 2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

ou assistência pré-escolar, auxílio-natalidade, assistência à saúde e outros assemelhados definidos na legislação própria de cada Ente da Federação.” (Grifos acrescidos).

23. Nessa toada, cumpre, então, tecer algumas considerações acerca do que deve ser considerada verba de natureza indenizatória, de modo a fixar as premissas que estabelecerão o enquadramento jurídico das parcelas questionadas pelo Representante na exordial.

24. De plano, cabe destacar que o mencionado MDF da STN adota um conceito **restritivo** a respeito do que é verba indenizatória, considerando como tal aquelas parcelas recebidas pelo servidor público, em **caráter eventual e transitório**, com o objetivo de **recompor o seu patrimônio** “*por despesas extraordinárias não abrangidas pela remuneração mensal e realizadas no interesse do serviço*”.

25. Na doutrina, o mesmo sentido é empregado por **Hely Lopes Meirelles**¹⁰, para quem as indenizações:

“São previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza indenizatória, não se incorporam à remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda. Normalmente, recebem as seguintes denominações: (...) Outras podem ser previstas por lei, desde que tenham natureza indenizatória. Seus valores não podem ultrapassar os limites ditados por essa finalidade, não podem se converter em remuneração indireta. Há de imperar, como sempre, a razoabilidade.” (Grifos acrescidos).

26. Na mesma vertente, **Marçal Justen Filho**¹¹ assim se posiciona sobre as despesas de pessoal indenizatórias:

“A indenização consiste em valor pago para recompor o patrimônio do servidor em virtude de desembolsos por ele realizados no interesse ou em virtude do exercício de suas funções. Tal como determina o §11 do art. 37, da CF/88, ‘não serão computadas, par efeito dos limites remuneratórios de que trata o inc. XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei’. Portanto, a indenização não integra a remuneração do servidor. O pagamento regular e institucionalizado de indenizações depende da autorização legislativa.” (Grifos acrescidos).

27. A Lei Complementar nº 840/2011, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis do DF, e a Lei nº 8.112/1990, que estabelece o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis da União, ao discorrerem sobre as indenizações devidas aos servidores submetidos

¹⁰ Lopes Meirelles, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 37ª ed., 2010, p.542 e 543.

¹¹ Justen Filho, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 11ª ed., 2015, p. 1.034.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

ao seu regramento, elencam vantagens econômicas que se enquadram no conceito restritivo acima mencionado, sendo que a legislação distrital traz um **alargamento** das previsões de parcelas de natureza indenizatória. Pela pertinência transcrevo os dispositivos legais:

LC nº 840/2011:

“Art. 101. Tem caráter indenizatório o valor das parcelas relativas a:

I – diária e passagem para viagem;

II – transporte;

III – alimentação;

IV – creche ou escola;

V – fardamento;

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

VII – abono de permanência;

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

Art. 102. Os valores das indenizações, assim como as condições para a sua concessão, são estabelecidos em lei ou regulamento, observadas as disposições dos artigos seguintes.

Art. 103. O valor das indenizações não pode ser:

I – incorporado à remuneração ou ao subsídio;

II – computado na base de cálculo para fins de incidência de imposto de renda ou de contribuição para a previdência social, ressalvadas as disposições em contrário na legislação federal;

III – computado para cálculo de qualquer outra vantagem pecuniária.” (Grifos acrescidos).

Lei nº 8.112/1990

“Art. 51. Constituem indenizações ao servidor:

I - ajuda de custo;

II - diárias;

III - transporte.

IV - auxílio-moradia.”

28. Ora, conforme se observa das transcrições acima, do próprio rol das indenizações contidas na legislação supracitada, pode ocorrer uma distinção de entendimento sobre quais verbas entram ou não no cômputo das despesas totais com pessoal, conforme será exposto a seguir.

29. Outrora, o entendimento jurisprudencial dos Tribunais Superiores havia se consolidado no sentido de reconhecer a **natureza indenizatória** de parcelas que não se enquadram nessa concepção dita tradicional, segundo a qual, como dito alhures, somente assumiriam caráter indenizatório as verbas destinadas a ressarcir o servidor por gastos realizados em razão da função.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

30. A título de exemplo, transcreve-se o seguinte precedente do c. **Superior Tribunal de Justiça**, que sintetizava, até então com clareza, a concepção ampla para assentar a natureza indenizatória de determinadas parcelas percebidas por servidores públicos:

“A impossibilidade de os recorridos usufruírem dos benefícios criados pelo empregador ou por opção deles, titulares, gera a indenização; porque, negado o direito que deveria ser desfrutado in natura, surge o substitutivo da indenização em pecúnia. O dinheiro pago em substituição a essa recompensa não se traduz em riqueza nova, nem tampouco em acréscimo patrimonial, mas apenas recompõe o patrimônio do empregado, que sofre prejuízo por não exercitar esse direito”

(RMS 18.750/AC, **Segunda Turma**, Rel. Min. **Humberto Martins**, DJ de 24/10/2006).

31. Mais recentemente, o c. **Superior Tribunal de Justiça**, no que se refere ao abono de permanência, restringiu o escopo da interpretação dada anteriormente, considerando, como **remuneratória**, a referida despesa, conforme consignado pelo Corpo Instrutivo na Informação nº 18/2018-NAGF:

“33. O STJ, entretanto, promoveu alteração da jurisprudência em relação ao abono de permanência, que foi acolhida pelo TCDF (Decisão nº 8/2017). Em síntese, aquela Corte de Justiça passou a considerar esse abono como despesa de natureza remuneratória, sujeito à incidência de imposto de renda, por conferir acréscimo patrimonial ao beneficiário. Transcreve-se a ementa do AgRg no Ag 1.203.675/PE, 2ª Turma, do Relator Min. Humberto Martins (publicado no DJe de 10.3.2010), que sintetiza essa nova orientação:

TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. ABONO DE PERMANÊNCIA. INCIDÊNCIA. NATUREZA REMUNERATÓRIA.

1. Incide imposto de renda sobre o abono de permanência, por possuir natureza remuneratória e conferir acréscimo patrimonial ao beneficiário. Precedentes.

2. Recurso especial provido. (REsp 1.178.479/SE, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 29.4.2010)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 557 DO CPC – JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE – OFENSA A ATO DECLARATÓRIO DA SRF – NORMA INFRALEGAL – INVIABILIDADE – ART. 43 DO CTN – ABONO PERMANÊNCIA PREVISTO NO ART. 40, § 19, DA CF – NATUREZA JURÍDICA –

VERBA REMUNERATÓRIA – IMPOSTO DE RENDA – INCIDÊNCIA.

1. O art. 557 do Código de Processo Civil instituiu a possibilidade de, por decisão monocrática, o relator deixar de admitir recurso, entre outras hipóteses quando manifestamente improcedente ou contrário à súmula ou entendimento dominante - e não inteiramente pacífico - na jurisprudência do Tribunal ou de Cortes Superiores, rendendo homenagem à economia e celeridade processual.

2. Eventual nulidade da decisão monocrática fica superada com a reapreciação do recurso pelo órgão colegiado na via de agravo regimental.

3. A contrariedade a Ato Declaratório da SRF não é passível de análise em sede de recurso especial, uma vez que não se encontra inserida no conceito de lei federal, nos termos do art. 105, III, da Carta Magna.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

4. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o abono de permanência possui natureza remuneratória por conferir acréscimo patrimonial ao beneficiário e configura fato gerador do imposto de renda, nos termos do art. 43 do Código Tributário Nacional. Agravo regimental improvido. (AgRg no Ag 1.203.675/PE, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 10.3.2010) (grifo não original)." (Grifos acrescidos).

32. Dessa forma, de acordo com o exposto acima, o **MPC/DF**, para realizar a análise de mérito da **quaestio**, ponderará os princípios constitucionais do equilíbrio fiscal e da manutenção racional da máquina estatal, frente à concepção legal de verba de natureza indenizatória e remuneratória para fins de definição do enquadramento jurídico e, conseqüentemente, da sua inclusão ou não no conceito de despesa de pessoal previsto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

33. No âmbito do DF, concernente ao **abono pecuniário de férias**, conforme demonstrado alhures, o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do DF, no inciso VI do art. 101, dispôs a respeito da vantagem econômica em apreço, assegurando ao servidor a faculdade de converter até um terço do período de férias em abono pecuniário¹².

34. No entanto, o Decreto nº 36.007/2014¹³, no âmbito do Poder Executivo local, obistou tal pagamento, o que, em uma análise perfunctória, poderia gerar a compreensão de esvaziamento parcial da utilidade do oferecimento do entendimento a respeito do questionamento em apreço.

35. Acontece que, além do referido direito poder ser usufruído pelos servidores do Poder Legislativo, do e. **TCDF** e da Defensoria Pública do DF, a supressão realizada pelo Chefe do Poder Executivo local pode ser restabelecida a qualquer tempo, o que, na visão deste **Parquet**, mantidas as condições jurídicas, impõe uma resposta definitiva deste c. **Tribunal**, sob pena de os dados apresentados no RGF, no que atenta a despesas totais com pessoal, apresentarem-se distorcidos.

36. Tecidas essas considerações, cumpre destacar que o abono pago ao servidor pela conversão de um terço do período de férias em pecúnia tem **natureza indenizatória**, não só por estarem expressamente previstos na LC nº 840/2011, mas na medida em que **visa recompensar financeiramente o servidor público pelo não exercício, em sua integralidade e na forma específica, do direito ao descanso remunerado**. Nesse caso, trata-se de **compensação financeira** paga ao servidor público pela privação do referido direito, ainda que por sua vontade,

¹² "Art. 113. A conversão de um terço das férias em abono pecuniário depende de autorização do Governador, do Presidente da Câmara Legislativa ou do Presidente do Tribunal de Contas".

¹³ "Art. 1º É vedado a todos os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, dependentes do Tesouro Distrital, inclusive os custeados com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, deferirem e realizarem novos empenhos e compromissos de despesa com hora extra, gratificação de serviço voluntário, diária, passagem, periódico, capacitação de pessoal, ampliação de carga horária, concessão de abono pecuniário, adiantamento de férias e de 13º salário, ressalvados os adiantamentos previstos em acordos coletivos de trabalho, a partir da data de publicação deste Decreto".



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

que deixa de ser exercido, operando-se, na hipótese, a chamada conversão em pecúnia do direito adquirido e não usufruído.

37. Isto é, o retorno antecipado do servidor à atividade laboral, interrompendo o período de afastamento remunerado legalmente previsto, faz surgir o direito à indenização, cujo fundamento se alicerça, **ultima ratio**, no princípio da vedação do enriquecimento ilícito da Administração Pública.

38. Sobre este aspecto, no Processo nº 739/2001, por meio do Parecer nº173/2003-MF¹⁴, o **MPC/DF** consignou que, entendimento em sentido contrário, ou seja, que considere tal verba como de natureza remuneratória, implicaria em “*admitir que a retribuição pecuniária pela prestação de serviço, no retorno antecipado ao trabalho pelo servidor, configuraria remuneração em duplicidade*”.

39. A jurisprudência do c. **STJ**, ao apreciar a matéria **sob a perspectiva dos efeitos tributários**, ou seja, a respeito da incidência ou não de Imposto de Renda, vem se consolidando, sem identificação de recentes modificações, no sentido do **reconhecimento do caráter indenizatório do abono pecuniário** pela conversão de um terço do período de férias remuneradas, conforme se depreende dos seguintes precedentes:

“PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. TRIBUTO SUJEITO A LANÇAMENTO POR HOMOLOGAÇÃO. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. JURISPRUDÊNCIA DA PRIMEIRA SEÇÃO. IMPOSTO DE RENDA. ABONO PECUNIÁRIO DE FÉRIAS. LICENÇA-PRÊMIO E AUSÊNCIAS PERMITIDAS AO TRABALHO - APIP'S. NÃO INCIDÊNCIA.

(...)

4. É cediço na Corte que têm natureza indenizatória, a fortiori afastando a incidência do Imposto de Renda, o abono de parcela de férias não-gozadas (art. 143 da CLT), bem assim as verbas advindas de licença-prêmio não gozada, mercê da inexistência de previsão legal, sendo prescindível se ocorreram ou não por necessidade do serviço, na forma da aplicação analógica da Súmulas 125/STJ, verbis: O pagamento de férias não gozadas por necessidade do serviço não está sujeito à incidência do Imposto de Renda, e da Súmula 136/STJ, verbis: ‘O pagamento de licença-prêmio não gozada, por necessidade do serviço, não está sujeito ao Imposto de Renda’ (Precedentes: REsp 706.880/CE, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 17.10.2005; REsp 769.817/PB, Rel. Min. Castro Meira, DJ 03.10.2005; REsp 499.552/AL, Rel. Min. Peçanha Martins, DJ 19.09.2005; REsp 320.601/DF, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ 30.05.2005; REsp 685.332/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 14.02.2005; AgRg no AG 625.651/RJ, Rel. Min. José Delgado, DJ 11.04.2005). 5. As verbas advindas da conversão em pecúnia das ausências permitidas ao trabalho (APIP's) têm natureza indenizatória, a exemplo do pagamento decorrente da conversão de licença-prêmio não gozada (Súm. 136/STJ) e das férias não gozadas (Súm.125/STJ), razão pela qual encontram-se isentas de imposto de renda. (Precedentes: REsp 727.079/SE, DJ 11.10.2007; REsp 688.929/AL, DJ 14.09.2007) 6. Agravo regimental desprovido.” (Grifos acrescidos).

(AgRg no REsp 983.056/SE, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 13/11/2008)

¹⁴ e-DOC 0349235E.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

“TRIBUTÁRIO – IMPOSTO DE RENDA – ABONO PECUNIÁRIO DE FÉRIAS – CARÁTER INDENIZATÓRIO – NÃO-INCIDÊNCIA DO TRIBUTO – ART. 43 DO CTN – INAPLICABILIDADE – ITERATIVOS PRECEDENTES.

(...)

3. Uma vez convertido 1/3 de férias em dinheiro, ainda que por opção do servidor, tal conversão, indubitavelmente, constitui-se em parcela indenizatória, mesmo porque a conversão só é deferida se interessar à Administração. Recurso ordinário em mandado de segurança provido.” (Grifos acrescidos).

(RMS 18.750/AC, Rel. Min. **Humberto Martins**, Segunda Turma, DJ 07/11/2006)

40. No âmbito deste c. **Tribunal**, conforme destacado pelo Corpo Instrutivo, o entendimento é o mesmo, nos termos da r. Decisão Administrativa nº 18/2003, **in verbis**:

*“O Tribunal, **por maioria**, de acordo com a proposta do Relator, considerou procedente o Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público dos termos da Decisão nº 3371/2002, para determinar a exclusão do cômputo da despesa total com pessoal, para efeito da apuração dos limites fixados nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), das verbas pagas a título de abono pecuniário de férias (conversão de 1/3 dos vencimentos em pecúnia), diárias, ajuda de custo e indenização de transporte. Vencido o Conselheiro JORGE CAETANO, que votou pela manutenção da decisão atacada, no que foi acompanhado pelo Conselheiro RENATO RAINHA.”* (Grifos acrescidos).

41. Noutro giro, entretanto, segundo o posicionamento adotado no MDF da STN – 8ª edição, seria qualificada como indenizatória, e, portanto, não sujeita à contabilização como despesa com pessoal, a verba paga na oportunidade da ruptura do vínculo jurídico-funcional do servidor com a Administração, ao passo que assumiria feição de espécie remuneratória a mesma verba quando paga a servidores ainda em atividade. É o que se infere do seguinte trecho:

*“Para fins de **dedução da despesa bruta**, a indenização por férias e por licença prêmio não gozadas **somente será considerada espécie indenizatória em caso de demissão** e será registrada no elemento de despesa 94 – Indenizações e Restituições Trabalhistas 395 e será incluída em Pessoal Ativo para **posterior exclusão em ‘Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária’**.*

*A despesa decorrente de indenização por férias e por licença prêmio não gozadas para **servidores em exercício é espécie remuneratória**, devendo integrar a despesa com Pessoal Ativo e ser registrada no elemento de despesa 11 - Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil, pois **tem caráter remuneratório e permanente**, não podendo, dessa forma, ser deduzida.”* (Grifos acrescidos).

42. Com as vênias de estilo, no entender do **Parquet**, como a indenização por férias não gozadas, seja qual for a situação, objetiva compensar financeiramente o servidor pela privação de um direito que não mais poderá ser exercido na sua forma específica, parece razoável que a verba ostente **natureza indenizatória**, ainda que eventualmente paga a servidores em atividade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

43. Nesse diapasão, considerando **as vertentes legal e jurisprudencial** acerca do **abono pecuniário de férias** e, partindo do pressuposto que a verba **não possui natureza remuneratória**, constituindo, como detalhado alhures, indenização paga ao servidor pela privação do exercício do direito ao descanso remunerado em sua integralidade, revela-se forçoso este **MPC/DF** reconhecer, malgrado o MDF da STN apresente entendimento contrário ao ora apresentando, o seu **não enquadramento** no conceito de despesa total com pessoal previsto no art. 18, **caput**, da LRF, e, por consequência, a sua **não contabilização** para fins de apuração dos limites previstos nos arts. 19 e 20 do aludido diploma normativo.

44. Lado outro, no que tange às despesas com o pagamento de **abono de permanência**, vale rememorar que, com o advento da Emenda Constitucional nº 41/2003, a Constituição Federal passou a assegurar aos servidores que tenham implementado os requisitos para a aposentadoria voluntária, e que optem por continuar na ativa até o atingimento da idade máxima para permanência no serviço público, tal vantagem econômica, em valor equivalente ao da contribuição previdenciária. É que o prescreve o art. 40, § 19, da Carta Magna, **in verbis**:

“Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

(...)

§ 19 O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.”

45. No entendimento do **Parquet**, quis o Constituinte Derivado Reformado conceder tal benefício econômico com o objetivo de **incentivar os servidores que já adquiriram o direito à aposentadoria voluntária a permanecer na ativa até o advento da inativação compulsória**.

46. Nesse viés, o abono de permanência adota característica de **recompensa**, isto é, de **benefício financeiro** concedido aos servidores que optaram, voluntariamente, por adotar o comportamento almejado pelo dispositivo jurídico, ou seja, retardando o exercício do direito potestativo à inatividade remunerada.

47. **In casu**, não me parece haver **qualquer perda ou privação de direito** que justifique a atribuição de natureza indenizatória à referida vantagem, mas apenas a opção do servidor, induzida pela Administração a partir da concessão de acréscimo remuneratório, de **retardar o temporariamente exercício de um direito que continuará integrando a sua esfera jurídica**.

48. Daí decorre pequena distinção se comparado este instituto com o abono pecuniário. Neste, no momento em que o servidor opta por dispor de um terço de suas férias em troca de auferir o benefício financeiro, o direito perece, ou seja, não há mais como o servidor



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

gozá-lo em sua integralidade. É que, diferentemente do que ocorre com o abono de permanência, a conversão em pecúnia visa compensar financeiramente o servidor pela privação de determinado direito que, por não ter sido exercido na forma específica, acaba sendo convertido no seu equivalente monetário, como forma de evitar o enriquecimento ilícito da Administração.

49. Na visão deste **Parquet**, portanto, a natureza jurídica do abono de permanência está mais próxima da **remuneratória** do que da **indenizatória**, pois representa incremento remuneratório concedido a servidores em condições de se aposentar com o propósito de incentivá-los a permanecer em atividade até o advento da inativação compulsória, inexistindo, na hipótese, qualquer perda ou supressão de direito que confira à sobredita vantagem econômica feição de indenização.

50. Vale ressaltar que, após controvérsia inicial a respeito do tema, a c. **Corte Superior de Justiça**, ao debruçar-se sobre a matéria, em especial no que se refere aos efeitos tributários – incidência ou não de imposto de renda –, firmou o entendimento de que o abono de permanência possui **natureza remuneratória**. É o que se infere do seguinte julgado, apreciado em sede de recursos repetitivos:

“TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. ABONO DE PERMANÊNCIA. INCIDÊNCIA DE IMPOSTO DE RENDA.

1. Sujeitam-se incidência do Imposto de Renda os rendimentos recebidos a título de abono de permanência a que se referem o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional 41/2003, e o art. 7º da Lei 10.887/2004. Não há lei que autorize considerar o abono de permanência como rendimento isento. 2. Recurso especial provido.”

(REsp 1.192.556/PE, **Primeira Seção**, Rel. Min. **Mauro Campbell Marques**, DJe 6/9/2010).

51. Neste Processo, o em. Ministro Relator fez menção em seu voto a trecho de v. Acórdão proferido no REsp 1.105.814/SC, sob a relatoria do em. Ministro **Humberto Martins**, de onde é possível extrair a síntese dos fundamentos que alicerçam a posição atual do c. **STJ** sobre o tema:

*“O abono de permanência trata-se apenas de **incentivo à escolha pela continuidade no trabalho em lugar do ócio remunerado**. Com efeito, é facultado ao servidor continuar na ativa quando já houver completado as exigências para a aposentadoria voluntária. A permanência em atividade é opção que não denota supressão de direito ou vantagem do servidor e, via de consequência, não dá ensejo a qualquer reparação ou recomposição de seu patrimônio. O abono de permanência possui, pois, **natureza remuneratória por conferir acréscimo patrimonial ao beneficiário** e configura fato gerador do imposto de renda, nos termos do artigo 43 do Código Tributário Nacional.”*
(Grifos acrescidos).

(REsp 1.105.814/SC, **Segunda Turma**, Rel. Min. **Humberto Martins**, , DJe de 27/5/2009)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

52. Vale destacar, contudo, no que concerne à **aplicação do teto constitucional**, que alguns cc. **Tribunais Federais**, ao alicerçarem sua posição no art. 8º, IV da Resolução nº 13/2006¹⁵, têm entendido pela natureza indenizatória da verba. A propósito:

“CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UFC. NÃO OCORRÊNCIA. ABONO DE PERMANÊNCIA EM SERVIÇO - ART. 40, PARÁGRAFO 19 DA CF/88 - EC 41/2003. IMPOSTO DE RENDA. NÃO INCIDÊNCIA. NATUREZA INDENIZATÓRIA. DESCABIMENTO. (...). Resta pacificado que o abono de permanência em serviço, instituído pelo parágrafo 19 do art. 40 da CF/88, é direito do servidor que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte em permanecer em atividade, de forma a compensá-lo pela sua permanência na ativa até sua aposentadoria compulsória, não estando sujeito ao abate-teto previsto no inciso XI, do art. 37 da CF/88, em face do seu caráter indenizatório.- Precedentes desta Corte.- Apelação e remessa oficial improvidas.”

(TRF 5ª Região – APELREEX 4891. 2ª Turma. Rel. Des. **Francisco Wildo**. DJe 24/09/2009)

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ABONO DE PERMANÊNCIA. VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. NÃO INCIDÊNCIA NO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL NÃO PROVIDAS. 1. O abono de permanência **tem caráter indenizatório**, não devendo ser incluído no abate teto previsto no inciso XI, do art. 37 da CF/88, conforme **dispõe a Resolução nº 13/2006 do Conselho Nacional de Justiça - CNJ (art. 8º, IV)**, que trata do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal da magistratura. Precedentes. 2. Apelação e remessa oficial não providas.*

(TRF 5ª Região – APELREEX 11424. 1ª Turma. Rel. Des. Fed. **Rogério Fialho**. DJe 18/11/2010)

53. No entanto, o c. **Pretório Excelso**, ao se debruçar sobre as questões, não analisou o mérito da **questio**, haja visto ter reconhecido¹⁶ a ausência de repercussão geral da matéria relativa à natureza jurídica da parcela paga a título de abono permanência por se tratar de exame de ofensa reflexa à Constituição e de análise de matéria infraconstitucional, cabendo, portanto, ao c. **STJ** o papel de uniformizar a interpretação em torno da matéria.

54. Nesse sentido, o e. **Superior Tribunal de Justiça**, a respeito da natureza do abono de permanência para fins de aplicação do teto constitucional, assim se manifestou no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança:

“ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. VANTAGENS PESSOAIS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO ESTABELECIDO PELA EC 41/2003.

¹⁵ “Art. 8º Ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas: (...)

IV - abono de permanência em serviço, no mesmo valor da contribuição previdenciária, conforme previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003”.

¹⁶ RE 603.445 AgR, Min. Rel. **Roberto Barroso**, Primeira Turma, DJe de 31/3/2014 e RE 758.345 AgR, Min. Rel. **Dias Toffoli**, Segunda Turma, DJe de 18/4/2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

1. *Esta Turma, no julgamento do AgRg no RMS 24.732/DF (Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 31.8.2009), decidiu que, a partir da entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 41/03, que deu nova redação ao art. 37, XI, da Constituição da República, eliminou-se o impedimento à inclusão de **vantagens de qualquer natureza**, no cômputo da remuneração para fins de cálculo de teto salarial. Precedentes.*
2. *Por ser vedada a inovação da causa de pedir na instância recursal, não se conhece do recurso ordinário no ponto em que o recorrente requer seja estabelecida, como limite temporal para incidência do teto remuneratório, a data de início da vigência da Lei estadual n. 5.001/07.*
3. *Não procede o pedido para que sejam afastadas do teto remuneratório as parcelas alegadamente de caráter indenizatório. O Tribunal de origem consignou que, nos termos do contracheque acostado aos autos, os proventos do impetrante são compostos por vencimentos, triênios, gratificação de produtividade fiscal e **abono de permanência**. Portanto, decidiu com acerto a Corte Estadual, ao entender que **todas as referidas parcelas possuem caráter remuneratório**, não se lhes aplicando o § 11 do art. 37 da Constituição da República, incluído pela Emenda Constitucional n.47/05.*
4. *Recurso ordinário parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido.”*
(RMS 32258/RJ, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 12/11/2010).

55. Neste sentido, considerada as vertentes expostas acima, o **MPC/DF** entende que as despesas com pagamento de abono de permanência, por deterem natureza remuneratória, devem ser **contabilizadas como despesa total com pessoal para fins de verificação do cumprimento dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, em conformidade, inclusive, com o determinado pelo MDF da STN. Lado outro, no que concerne ao abono pecuniário, tendo em vista sua natureza indenizatória, premente é sua exclusão do mencionado cálculo, ao abrigo do que preceitua o art. 18 da LRF.

56. Ante o exposto, este **Ministério Público de Contas converge** com as conclusões oriundas da Unidade Técnica.

É o Parecer.

Brasília, 13 de julho de 2018.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador