



Processo n.º: 40.419/2017-e

Origem: Governadoria do Poder Executivo do Distrito Federal (Seris/DF, SEF/DF e Seplag/DF), Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF), Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF)

Assunto: Representação

Ementa: Representação formulada pelo Secretário-Geral de Administração do TCDF, acerca de suposta divergência entre entendimento constante de decisões do Tribunal de Contas do DF e aquele registrado no vigente Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, com possível impacto na elaboração dos correspondentes Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs dos poderes e órgãos do Distrito Federal, consoante disposto nos arts. 19 e 20 LRF, além da Defensoria Pública do DF, órgão agraciado com autonomia administrativa e financeira após a edição da Lei Fiscal. Decisão n.º 42/2018: conhecimento da exordial; concessão, às chefias do Poder Executivo local, da DPDF, da CLDF e do TCDF, de 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, a teor do disposto nos arts. 19 e 20 da LRF. Manifestação da Consultoria Jurídica do DF. **Nesta fase:** análise de mérito da representação. Unidade instrutiva propõe ao Tribunal: conhecer da documentação juntada aos autos; considerar parcialmente procedente a Representação formulada pelo Secretário-Geral de Administração do TCDF, em função da alteração jurisprudencial do STJ acolhida pela Decisão Administrativa n.º 08/2017; determinar ao Governador do DF, ao Presidente da Câmara Legislativa, à Administração desta Corte 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; autorizar o arquivamento dos autos. Aquiescência do Ministério Público. VOTO parcialmente convergente com os órgãos instrutivo e ministerial. Pela procedência parcial da exordial, mantendo o entendimento desta Corte de Contas sobre a matéria, consignado na Decisão Administrativa n.º 18/2003 e nas Decisões n.ºs 6.963/2007 e 5.239/2010.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação formulada pelo Secretário-Geral de Administração do TCDF, acerca de suposta divergência entre entendimento constante de decisões do Tribunal de Contas do DF¹ e aquele registrado no vigente

¹ Decisão Administrativa n.º 18/2003, Decisão Ordinária n.º 5.239/2010, Decisão Administrativa n.º 67/2007 e Decisão Ordinária n.º 6.963/2007.



Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, especialmente no tocante às deduções relativas ao abono pecuniário e ao abono de permanência, sugerindo avaliação para fins de alinhamento, ou não, entre o posicionamento do Tribunal e o referido manual, com possível impacto na elaboração dos correspondentes Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs dos poderes e órgãos do Distrito Federal, consoante disposto nos arts. 19 e 20 da LRF, além da Defensoria Pública do DF, órgão agraciado com autonomia administrativa e financeira após a edição da Lei Fiscal (e-DOC 83833901-c).

Na Sessão Ordinária n.º 5.009, de 18.01.2018, esta Corte de Contas prolatou a **Decisão n.º 42/2018** (e-DOC 60E8DB66-e), *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 – **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”** (grifos acrescidos).*

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

O Núcleo de Acompanhamento da Gestão Fiscal – NAGF/TCDF, por meio da Informação n.º 18/2018-NAGF/Semag (e-DOC 3D9E1CF0-e), contextualizou o feito e se manifestou quanto ao mérito da exordial, nestes termos:

“II – DOS ESCLARECIMENTOS PRESTADOS, ITEM II DA DECISÃO Nº 42/18

7. Mediante Despacho sem número, a Sra. Presidente do TCDF (e-DOC E05452E6-e) encaminhou o Despacho nº 05/2018 - SECON (e-DOC 76143EA8-e), Despacho nº 02/2018 - SECOF (e-DOC B140AE0D-e) e o Memorando nº 10/2018 - SEGEDAM (e-DOC E7BAB6E0-e). Este último documento informa que:



“o impacto causado pela alteração em questão é plenamente suportado sem comprometimento dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.”

8. Também o Sr. Governador do DF apresentou esclarecimentos, apesar de intempestivos², em relação à Decisão em epígrafe, consoante Ofício SEIGDF nº 66/2018-GAG/CJ (e-DOC 0935C14D-c), que encaminhou o Memorando SEIGDF nº 3/2018-SEF/SUCON/COINF, em que a Coordenação de Informações Fiscais da Subsecretaria de Contabilidade apresentou as seguintes considerações:

1. as despesas com abono de permanência e abono pecuniário de férias são incluídas no item “deduções da despesa” em razão de possuírem natureza de verba indenizatória, consoante Decisão nº 5.239/10 do TCDF;

2. o art. 101 da Lei Complementar nº 840/2011 (RJU/DF) atribui o caráter indenizatório ao valor das parcelas do Abono de Permanência e do Abono Pecuniário de Férias;

3. o MDF da Secretaria do Tesouro Nacional “não é a única instância de entendimento em relação à gestão fiscal”, e essa Secretaria elabora o MDF devido “a não criação, até hoje, do Conselho de Gestão Fiscal” previsto no art. 67 da LRF;

4. conclui que, no entendimento daquela Coordenação, “os gastos com Abono de Permanência e Abono Pecuniário de Férias devem ser deduzidos” na apuração da Despesa de Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal – RGF.

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.

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 exaustiva de despesas dedutíveis” constante daquele documento.

² Ofício GP recebido em 24/01/18 (peça 25), resposta protocolada em 14/03/18 (peça 32).



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 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 8.112/90³, 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

³ Lei nº 8.112/90: “Art. 49. Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens:

I - indenizações;

II - gratificações;

III - adicionais.

§ 1º As indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito.

§ 2º As gratificações e os adicionais incorporam-se ao vencimento ou provento, nos casos e condições indicados em lei.”

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 40419/17-e

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/SC⁴ 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. 59 da Constituição Estadual e 1ª 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 MP/JTC 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.

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

⁴ Da análise dos RGF's do 3º quadrimestre de 2017, e notas explicativas, de todas as unidades da Federação, verificou-se que Santa Catarina adota sistemática semelhante ao TCDF, em relação ao abono de permanência (outras unidades podem adotar o mesmo critério, embora não façam a devida publicização).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 40419/17-e

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 pensionistas**³³⁵ (**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),

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),



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

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.

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)

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



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

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 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 originais).



Diante disso, foram lançadas as seguintes sugestões ao e. Plenário:

- 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”.*

Registro que as conclusões e as sugestões formuladas pelo auditor de controle externo mereceram a concordância do diretor do Núcleo de Acompanhamento da Gestão Fiscal – NAGF/TCDF e da titular da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública – Semag/TCDF (e-DOC 804D684A-e e 80FA758B-e, respectivamente).

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público que atua junto a este Tribunal – MPjTCDF, após empreender breve relato dos fatos, opinou mediante o Parecer n.º 560/2018-ML (e-DOC 0785E2DD-e), conforme transcrito a seguir, com ajustes de forma:

*“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.

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:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

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:*

*"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 acrescidos).*

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



personais 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 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 **recompôr 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**⁵, 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**⁶ 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 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;

⁵ Lopes Meirelles, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 37ª ed., 2010, p.542 e 543.

⁶ Justen Filho, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 11ª ed., 2015, p. 1.034.



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 acrescentados).

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.

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. 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 Cíveis do DF, no inciso VI do art. 101, dispôs a respeito da vantagem econômica em apreço, assegurando ao servidor a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 40419/17-e

faculdade de converter até um terço do período de férias em abono pecuniário⁷.

34. No entanto, o Decreto nº 36.007/2014⁸, 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, 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- MF⁹, 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**

⁷ “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”.

⁸ “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”.

⁹ e-DOC 0349235E.



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. NÃOINCIDÊNCIA.**

(...)

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)

“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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 40419/17-e

Ministério Público dos termos da Decisão nº 3371/2002, **para determinar a exclusão do câmputo 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.

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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 40419/17-e

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)

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 13/2006¹⁰, 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

¹⁰ “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”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 40419/17-e

*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 **quaestio**, haja visto ter reconhecido¹¹ 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.

*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***

¹¹ 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.



*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” (grifos originais)*

Ao final do parecer, o d. Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima afirmou que o “**Ministério Público de Contas converge com as conclusões oriundas da Unidade Técnica**”.

É o relatório.



VOTO

Os autos foram constituídos para cuidar de **representação** formulada pelo Secretário-Geral de Administração do TCDF, acerca de suposta divergência entre entendimento constante de decisões do Tribunal de Contas do DF¹² e aquele registrado no vigente Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, especialmente no tocante às deduções relativas ao abono pecuniário e ao abono de permanência, sugerindo avaliação para fins de alinhamento, ou não, entre o posicionamento do Tribunal e o referido manual, com possível impacto na elaboração dos correspondentes Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs dos poderes e órgãos do Distrito Federal, consoante disposto nos arts. 19 e 20 da LRF, além da Defensoria Pública do DF, órgão agraciado com autonomia administrativa e financeira após a edição da Lei Fiscal.

Por meio da **Decisão n.º 42/2018**, o Plenário conheceu da exordial e, com fulcro no art. 230, § 7º, do RI/TCDF, concedeu 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 entendessem 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.

A Secretaria-Geral de Administração – Segedam/TCDF prestou informações por intermédio do Memorando n.º 10/2018-Segedam¹³, atendo-se ao provável impacto de eventual alteração na atual forma de apuração dos limites fixados nos arts. 19 e 20 da LRF, ressaltando que o percentual de gastos com pessoal do TCDF permaneceria abaixo do máximo legalmente estipulado.

O Poder Executivo do Distrito Federal manifestou-se mediante o Ofício SEI-GDF n.º 66/2018-GAG/CJ¹⁴. A Governadoria do DF afirmou que, de acordo com o art. 101 da Lei Complementar n.º 840/2011, as despesas com abono de permanência e com abono pecuniário têm caráter indenizatório.

Arguiu, também, que a STN não é a única instância de entendimento em relação à gestão fiscal. Sustentou que até então não foi criado o Conselho de Gestão Fiscal a que se refere o art. 67 da LRF, a ser constituído por representantes de todos os poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, conselho esse que teria representatividade muito superior à do órgão central de contabilidade federal.

¹² Decisão Administrativa n.º 18/2003, Decisão Ordinária n.º 5.239/2010, Decisão Administrativa n.º 67/2007 e Decisão Ordinária n.º 6.963/2007.

¹³ e-DOC E7BAB6E0-e.

¹⁴ e-DOC 0935C14D-c.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 40419/17-e

Diante disso, o Governo do Distrito Federal pugnou pela manutenção da dedução, da despesa de pessoal que compõe o RGF, dos gastos com abono de permanência e com abono pecuniário.

Ao final, a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF apresentou dados dos dispêndios do Poder Executivo com essas rubricas em 2017, que totalizaram o equivalente a 0,25% da receita corrente líquida daquele exercício.

A Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública/TCDF, por meio da Informação n.º 18/2018-NAGF/Semag, em apertada síntese, afirma que a doutrina e a jurisprudência não são unânimes em relação à matéria.

Entretanto, considerando que o Superior Tribunal de Justiça – STJ teria decidido, no bojo do AgRg no Ag 1.203.675/PE, pela natureza remuneratória do abono de permanência, e que o TCDF acolheu tal posicionamento nos termos da Decisão Administrativa n.º 08/2017, a Semag/TCDF sugeriu à Corte que determine ao Governador do DF, aos presidentes da CLDF e do TCDF, 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”*.

No que se refere aos gastos com abono pecuniário, por sua vez, a unidade instrutiva propôs ao Tribunal que continuem sendo deduzidos da despesa de pessoal para fins de apuração dos limites definidos na Lei Fiscal, *“haja vista que a jurisprudência continua inalterada nessa parte”*.

O MPjTCDF opinou de forma convergente com o corpo instrutivo, nos termos do Parecer n.º 560/2018-ML, da lavra do d. Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima.

Quanto ao abono pecuniário, defendeu o *Parquet* que, como a indenização por férias não gozadas, seja qual for a situação, visa compensar financeiramente o servidor pela privação de um direito que não mais poderá ser exercido na sua forma específica, a rubrica deve ser considerada de cunho indenizatório, ainda que paga a servidores em atividade, e malgrado o entendimento contrário da STN. Pontuou, ainda, estar expressamente prevista na Lei Complementar n.º 840/2011 a natureza indenizatória do abono relativo à conversão de um terço de férias em pecúnia.

Diferentemente, em relação ao abono de permanência, o Órgão Ministerial entende não haver perda ou privação de direito que justifique a atribuição de natureza indenizatória ao abono de permanência.

Na visão do i. representante do Ministério Público, o abono de permanência representa incremento remuneratório para incentivar o servidor a retardar, apenas temporariamente, o exercício de um direito *“que continuará integrando a sua esfera jurídica”*.

No intuito de reforçar seu posicionamento, também colacionou julgados do STJ, nos quais teria se firmado o entendimento de que o abono de permanência possui natureza remuneratória.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 40419/17-e

Após compulsar os autos, adianto que meu posicionamento é parcialmente convergente com os órgãos instrutivo e ministerial.

Em apertada síntese, cinge-se a controvérsia em saber se o abono pecuniário, previsto no item 113 da Lei Complementar n.º 01/1994¹⁵, e o abono de permanência, estipulado no art. 40, § 19, da Constituição Federal¹⁶, possuem natureza remuneratória ou indenizatória, para fins de cômputo da despesa total com pessoal descrita no art. 18 da Lei Complementar n.º 101/2000, que tem reflexo na apuração dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da LRF, que compõe os Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs dos poderes e órgãos do Distrito Federal.

O citado art. 18 da Lei de Responsabilidade assim prescreve:

*“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).*

Assim, extrai-se que, se de caráter remuneratório, a despesa deve compor o somatório de gastos que será cotejado com o limite legal, ficando de fora do cálculo as despesas de natureza indenizatória, posto que estas representam reparação ou recomposição patrimonial, frente a supressão de direito ou vantagem do servidor.

De início, saliento que, a respeito do **abono pecuniário**, considero intocável a análise empreendida pelo d. Ministério Público, motivo pelo qual, em homenagem à economia processual e à eficiência, adoto, neste ponto, como razão de decidir, os fundamentos consignados no competente parecer ministerial, já retratados no relatório.

Sobre o **abono de permanência**, peço vênia à área instrutiva e ao *Parquet* de Contas para externar convicção diversa, conforme passarei a expor.

E começo fazendo questão de esclarecer que não vislumbro hipótese de que a decisão a ser adotada por este Tribunal possa colidir com o entendimento externado pela Corte Superior nos julgados mencionados na instrução e no parecer do MPJTCDF.

Não se desconhece que o STJ, sob o regime do art. 543-C do antigo CPC (recursos repetitivos) e da Resolução n.º 08/2008-STJ, já se manifestou pela natureza jurídica do abono de permanência, de forma a assentar seu caráter remuneratório.

¹⁵ “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”.

¹⁶ “§ 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”.



Mas em todos os julgados colacionados o exame se deu sob o prisma **tributário**, e não da gestão das finanças públicas, de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, vejamos alguns julgados paradigmas do STJ:

“TRIBUTÁRIO. ABONO DE PERMANÊNCIA. ERRO MATERIAL CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS EM PARTE, SEM EFEITOS MODIFICATIVOS.

1. Os embargos declaratórios somente são cabíveis para modificar o julgado que se apresentar omisso, contraditório ou obscuro, bem como para sanar possível erro material, se existente na decisão.

2. Discute-se nos autos a natureza jurídica, para fins de incidência de imposto de renda, da verba denominada abono de permanência cabível ao servidor que, completado as exigências para aposentadoria voluntária, opte por permanecer em atividade.

3. Procede a afirmação dos embargantes acerca da existência de erro material, já que o agravo regimental foi interposto pelos ora Embargantes, e não pelo Estado de Pernambuco.

4. No caso dos autos, os embargantes, inconformados, buscam, com a oposição destes embargos declaratórios, ver reexaminada e decidida a controvérsia de acordo com sua tese. Não há omissão, contradição ou obscuridade a ser sanada no acórdão embargado, que examinou o que ora é alegado.

5. 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”

(EDcl no AgRg no AGRADO DE INSTRUMENTO Nº 1.203.675-PE, Segunda Turma, Rel. MINISTRO HUMBERTO MARTINS, 14.12.2010)

“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)

Insta assinalar que o Supremo Tribunal Federal – STF, em sintonia com decisões do próprio STJ, firmou entendimento no sentido de negar seguimento a recursos extraordinários interpostos em face de julgados que concluíram pela



incidência do imposto de renda sobre valores recebidos a título de abono de permanência:

"AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. INCIDÊNCIA DE IMPOSTO DE RENDA SOBRE O TERÇO DE FÉRIAS. NATUREZA JURÍDICA DA VERBA TRABALHISTA. OFENSA INDIRETA. LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. AGRAVO IMPROVIDO.

I – A jurisprudência do STF está firmada no sentido de que a discussão a respeito do caráter indenizatório ou não de verba, para fins de incidência de imposto de renda, situa-se em âmbito infraconstitucional.

II – Agravo regimental improvido"

(RE 609701, Primeira Turma, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Dje de 11/11/2010)

*"AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. NATUREZA JURÍDICA DE VERBAS RESCISÓRIAS PARA FINS DE INCIDÊNCIA DE IMPOSTO DE RENDA. **QUESTÃO RESTRITA AO ÂMBITO INFRACONSTITUCIONAL.** 1. O Plenário virtual do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o AI 705.941, da relatoria do ministro Cezar Peluso, firmou o entendimento de que a definição da natureza jurídica de verbas rescisórias (se indenizatória ou salarial), para fins de incidência de Imposto de Renda, não transborda os limites do âmbito infraconstitucional. Pelo que afronta ao Magno Texto, se existente, ocorreria de modo reflexo ou indireto 2. Agravo regimental desprovido"*

(AI 767477, Primeira Turma, Rel. Min. AYRES BRITTO, Dje de 17/09/2010).

Note-se que, ao negar seguimento a recursos extraordinários, admitiu-se que o exame empreendido pelo STJ não alcançou a dimensão constitucional do instituto do abono de permanência, tendo se adstrito ao aspecto tributário, e especificamente para fins de imposto de renda, não interferindo, portanto, ao menos diretamente, no presente debate.

Ainda nessa esteira, transcrevo trecho do voto proferido pelo saudoso Ministro **Teori Zavascki**, da Suprema Corte, ao examinar agravo de decisão que deixou de admitir recurso extraordinário de acórdão da 2ª Turma Recursal do Juizado Especial Federal do Estado do Rio Grande do Sul que, reformando decisão recorrida, deu provimento ao recurso inominado interposto pela União, para, com base em jurisprudência assentada pelo STJ, reconhecer que os valores percebidos por servidor público a título de abono de permanência estão sujeitos à incidência do imposto de renda:

"2. Não há matéria constitucional a ser analisada no presente recurso. A Turma Recursal decidiu a controvérsia acerca da possibilidade de incidência do imposto de renda sobre as verbas percebidas por servidor público a título de abono de permanência tão somente a partir de interpretação e aplicação



das normas infraconstitucionais pertinentes (Lei 10.887/2004). O Supremo Tribunal Federal já pacificou orientação de que é inviável a apreciação, em recurso extraordinário, de alegada violação a dispositivo da Constituição Federal que, por não prescindir da análise de normas infraconstitucionais, seria, se houvesse, meramente indireta ou reflexa. Nesse sentido: AI 830805 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe de 23/05/2012; ARE 642119 AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, DJe de 15/03/2012; AI 807715 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, DJe de 25/11/2010; AI 789312 AgR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, DJe de 25/10/2010.

(...)

Cumpra anotar que esta Corte já se manifestou especificamente sobre o tema ora controvertido, confirmando o entendimento de que as ofensas alegadas dar-se-iam, quando muito, de forma meramente indireta ou reflexa. Confirmam-se:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. **ABONO DE PERMANÊNCIA. IMPOSTO DE RENDA. INCIDÊNCIA. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. PRECEDENTES.** AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (ARE 665800 AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe de 20/08/2013)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. **TRIBUTÁRIO. INCIDÊNCIA DE IMPOSTO DE RENDA SOBRE ABONO DE PERMANÊNCIA. NATUREZA JURÍDICA DA VERBA. ANÁLISE DE NORMA INFRACONSTITUCIONAL.** OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (ARE 691857 AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, DJe de 19/09/2012)

No mesmo sentido, o ARE 662017 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 03/08/2012; e o ARE 646358 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe de 15/05/2012”.

Como se vê, não houve emissão, pelos julgados do STJ em que se apoiaram a Semag/TCDF e o *Parquet* especial, de juízo acerca da matéria específica de que tratam os arts. 18 a 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A meu ver, impossível assumir que as conclusões da Corte Superior seriam as mesmas caso o cerne da discussão lá travada fosse a gestão fiscal objeto da LRF e não o viés tributário adstrito ao imposto de renda.

Interessante que a própria Lei Fiscal, no *caput* do seu art. 18, não pareceu intentar esgotar o conceito de “despesas totais com pessoal”, fazendo a explícita restrição de que a definição ali posta era a ser adotada “*Para os efeitos desta Lei Complementar*”.

Por conseguinte, a natureza do abono de permanência em relação à classificação de despesa com pessoal da LRF deve se dar considerando os bordos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 40419/17-e

daquela lei especial, e não a partir de análise extrínseca do instituto sob o viés exclusivo de incidência de tributos, cuja regulação se dá por normativos diversos.

Em outra frente, cumpre anotar que o exame empreendido pelo STJ nos referidos processos não observou o fato de que o legislador distrital fixou no regime jurídico dos servidores públicos, estatuído na **Lei Complementar n.º 840/2011**, que o benefício de permanência em atividade é vantagem de natureza indenizatória:

*“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” (grifos acrescidos)

Acerca da relevância das disposições da lei local para o deslinde da matéria, trago à baila excerto do voto do Ministro **Gilmar Mendes**, do **STF**, de 05.02.2018, quando do julgamento monocrático de petição de medida cautelar ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro, com base no art. 1.029, § 5º, inciso I, do Código de Processo Civil:

*“A controvérsia refere-se, basicamente, à **definição da natureza do benefício de permanência em atividade** contido em proventos e remunerações dos defensores públicos do Estado do Rio de Janeiro e a consequente incidência: (1) do teto imposto pelo art. 37, XI e §11, da Constituição Federal, bem como (2) da contribuição previdenciária (art. 40, caput, e 149, § 1º, CF); e (3) do imposto de renda (art. 153, III, CF). Não há dúvida, portanto, de que a matéria discutida na origem reveste-se de índole constitucional.*

*Verifico inicialmente que, em um juízo mínimo de delibação acerca do mérito, **da análise da Lei estadual 4.596/2005, não se infere de forma clara e evidente que o benefício de permanência em atividade ostente natureza indenizatória** e que não sofra, portanto, incidência do teto constitucional, da contribuição previdenciária e do imposto de renda” (grifei).*

Diferentemente do caso supratranscrito, não há dúvidas de que o estatuto regente no âmbito do DF preconiza ser indenizatória a parcela atinente ao abono de permanência (assim como o abono pecuniário).

E a interpretação do instituto constitucional do abono de permanência não prescinde desse elemento informador, sob pena de se violar o princípio da legalidade, porquanto estar-se-ia negando eficácia aos expressos termos de norma válida e em pleno vigor.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 40419/17-e

O art. 103, inciso I¹⁷, da referida Lei Complementar n.º 840/2011, estabelece que as indenizações não podem ser incorporadas à remuneração ou ao subsídio, tampouco computadas na base de cálculo de qualquer outra vantagem pecuniária, situação à qual se amolda perfeitamente o abono de permanência pago a servidores públicos do Distrito Federal. Por outro lado, se tal parcela fosse simples gratificação ou adicional, não haveria empecilho para que fosse incorporada aos proventos, mediante previsão em lei.

A ressalva contida no inciso II do art. 103 da Lei Complementar n.º 840/2011 se refere apenas à legislação federal relativa à incidência de imposto de renda e de contribuição previdenciária, assuntos estranhos à *quaestio iuris* ora *sub examine*.

Com efeito, sob tal cenário, afastada a vinculação do tema da exordial ao decidido pelo STJ e ante a evidente previsão da lei local, o reconhecimento da natureza indenizatória do abono de permanência é consequência natural.

Disso também resulta a necessidade de expurgar os gastos com abono de permanência do cálculo do limite da despesa total com pessoal, a teor do art. 18 da LRF, que somente determina o cômputo das espécies remuneratórias.

Não obstante tal conclusão, a matéria, pela sua complexidade e acentuada importância, ainda merece debates outros.

Lembre-se que a representação em tela suscitou suposta necessidade de uniformizar o entendimento deste Tribunal às regras instituídas pela STN, alterando, conseqüentemente, os procedimentos de elaboração dos RGFs dos poderes e órgãos do Distrito Federal aos exatos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

Pois bem. A 9ª edição do citado manual, assim disciplina:

“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-alimentação³⁸⁹. As **despesas indenizatórias** são aquelas cujo recebimento possui caráter eventual e transitório³⁹⁰, 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 efeito³⁹¹.

(...)

³⁸⁹ 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.

³⁹⁰ **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.

³⁹¹ Na União, ver **Lei n.º 8112/90**, art. 49, § 1º (destaquei).

¹⁷ “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” (g.n.).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Proc.: 40419/17-e

Note-se que, até como se era esperado, os próprios conceitos formulados pela STN no MDF têm como origem a Lei Federal n.º 8.112/1990, que versa sobre o regime jurídico único dos servidores públicos **federais**.

Desse modo, é razoável justificar a obrigatoriedade de o Distrito Federal seguir rigorosamente todos os preceitos de manual baseado em lei não aplicável no âmbito distrital e, ainda, que contém definições divergentes do estatuto dos servidores do DF?

Teria um manual da STN, que sequer foi submetido ao crivo dos representantes do povo no Poder Legislativo, maior força normativa para os poderes e órgãos distritais que uma lei complementar do Distrito Federal?

E, nesse contexto, estaria sendo respeitado o dogma fundamental do princípio federativo?

Para todas essas indagações de cunho reflexivo, a meu sentir, a resposta é claramente negativa.

Mais ainda, extrai-se da própria **LRF** relevantes competências dos tribunais de contas:

*“Art. 57. Os **Tribunais de Contas** emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.*

(...)

*Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos **Tribunais de Contas**, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:*

(...)

*§ 1º Os **Tribunais de Contas** alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:*

(...)

*II - que o montante da **despesa total com pessoal** ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;*

(...)

*§ 2º **Compete ainda aos Tribunais de Contas** verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20” (destaquei).*

Ora, se aos tribunais de contas compete emitir parecer prévio conclusivo sobre as contas dos chefes dos respectivos poderes, auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização do cumprimento das normas da Lei Fiscal, alertar os poderes e órgãos quando ultrapassados limites de despesa total com pessoal, e, também, verificar os cálculos desses limites, não seria admissível esvaziar a importância do entendimento próprio das cortes de contas sobre os conceitos e ditames da LRF.

Assim, penso que não deve o Tribunal se subjugar às interpretações legislativas da Secretaria do Tesouro Nacional, nem mesmo os órgãos e poderes do Distrito Federal deixarem de seguir orientação da Corte Fiscalizadora à qual se



submetem em detrimento do que consta em manual de órgão sem poder sancionador no ente distrital.

Deixando claro, naturalmente, que tal conclusão não significa, em qualquer hipótese, desprezo às valiosas recomendações que, de um modo geral, estão inseridas no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, voltadas à padronização dos demonstrativos fiscais, de forma a colaborar com a consolidação das contas públicas nos três níveis de governo, sem prejuízo das competências dos tribunais de contas e respeitado o pacto federativo.

De se destacar, ainda, o fato aventado pela SEF/DF quanto à **não** criação, até o momento, do conselho de gestão fiscal a que se refere o art. 67 da LRF, nestes termos:

“Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos” (grifei).

E, enquanto não implantado tal conselho, o que o art. 50, § 2º, da LRF permite à STN é a edição de “*normas gerais para consolidação das contas públicas*”, faculdade essa que não deve alcançar a determinação de conceitos jurídicos da lei.

Ademais, o art. 55 da LRF trata especificamente da padronização do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal, atribuindo ao referido conselho a função de atualizar os modelos, fazendo crer que, quanto aos relatórios, não cabe a competência transitória do art. 50, § 2º da norma:

“Art. 55.

(...)

§ 4o Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 [RGF] deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67” (destaquei)

Neste momento, peço vênias para transcrever, no que pertine, como reforço argumentativo da tese que defendo, substancial estudo, materializado no voto do então Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça – **CNJ**, Des. Milton Augusto de Brito Nobre, no bojo do Processo n.º 0001738-04.2010.2.00.0000:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 40419/17-e

(...)

*Antes de tratar dessas questões, porém, parece-me necessário relembrar que o requerente, deputado estadual da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, pretende que este e. Conselho examine e declare a ilegalidade da forma adotada pelo Tribunal de Justiça daquele Estado para cálculo das despesas com pessoal, isto porque o Tribunal requerido, **seguindo orientação do Tribunal de Contas da mencionada unidade federativa (informação TCE 43/2001, Parecer Coletivo nº 2/2002 e Informação TCE 24/2004), exclui do montante dessas despesas, nos Relatórios da Gestão Fiscal, os gastos com pensões, assistência médica, auxílio refeição, auxílio transporte, auxílio creche, bolsa de estudos, auxílio funeral, abono de permanência e imposto de renda retido na fonte da remuneração dos servidores, o que contrariaria o disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº101/2000), interpretado segundo as diretrizes constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais editados pela Secretaria do Tesouro Nacional, órgão que, segundo entende aquele parlamentar gaúcho, seria o único competente, por força do disposto no §2º do art. 50 da citada Lei Complementar, para definir quais dispêndios devem ser entendidos e, portanto, incluídos como despesas dessa natureza.***

Em outras palavras, consoante pretende o requerente, em razão do disposto no §2º do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o órgão competente para definir quais despesas enquadram-se como “de pessoal” é a Secretaria do Tesouro Nacional e, em consequência, seriam ilegais as orientações traçadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul sobre essa matéria, as quais têm sido seguidas pelo Tribunal requerido, levando-o a excluir os gastos anteriormente mencionados do rol daquelas despesas.

(...)

Ressalto, portanto, que não acompanho sua Excelência, especificamente, em no que diz respeito a toda a alínea a e ao contido na parte final da alínea b das conclusões do seu voto, ou seja, quanto à determinação, sem qualquer ressalva, de que o Tribunal requerido observe “os critérios estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, expressos no seu Manual de Demonstrativos Fiscais”, ante as razões que passarei a expor, pedindo licença para inverter a ordem de exame em face de notória importância e maior complexidade deste segundo ponto.

(...)

*Com efeito, o art. 50, §2º, da LC nº101/2000, estabelecendo apenas que a “edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67”, e sendo a referida Secretaria, por força do art. 17, I, da Lei nº 10.180/2001, o referido órgão central, **não se pode entender mais do que a semântica daquela regra autoriza, isto é, que, sob o pretexto de ditar normas gerais para consolidação das contas públicas,***



possa a mencionada Secretaria regulamentar o art. 18 da Lei de Responsabilidade, em especial para o fim de especificar o que deve se compreender, para os efeitos da mencionada Lei Complementar, por “despesa total de pessoal”, mesmo porque é exatamente esse o escopo desta regra que, em decorrência, não admite regulamentação sobre o seu conteúdo, já que este, a toda evidência, ficou sob reserva legal estrito senso.

(...)

O certo é que o alcance do disposto no §2º do art. 50 da Lei Complementar nº101, de 2000, restringe-se ao conferir, com caráter eminentemente transitório, competência à Secretaria do Tesouro Nacional, para editar “normas gerais para consolidação das contas públicas”, ou seja, **regras de índole formal referentes à consolidação das demonstrações contábeis**, de modo a possibilitar uma melhor análise da real situação dos gastos públicos ou, conforme orientam as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCT 16 - Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e NBCT 16.7 – Consolidação de Demonstrações Contábeis), “a visão global do resultado obtido pela gestão e a instrumentalização do controle social”.

Verifica-se, portanto, que **a competência dada pelo §2º do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal à Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central de contabilidade da União, não pode ultrapassar essa bitola e avançar sobre o conteúdo do conceito de “despesa total de Pessoal”, mormente para definir, com caráter obrigatório para os “Poderes” de todos os entes da Federação, quais as espécies de gastos se incluem nesse gênero de despesa pública**, o que, ao fim e ao cabo, é de todo inadmissível, pois, além de definição dessa ordem não se adequar tecnicamente no conceito de norma geral[2], partindo de um órgão da Administração da União, **seria tendente a maltratar o nosso já não muito forte pacto federativo.**

É obvio que a Secretaria do Tesouro Nacional, como qualquer outro órgão aplicador da Lei de Responsabilidade Fiscal, tem a faculdade de interpretá-la, manifestando seu entendimento a respeito. Isto, porém, **está bem longe de significar que esse entendimento possa se traduzir, com base no §2º do art. 50 dessa Lei Complementar, em comandos normativos a serem cumpridos por todos os “Poderes” dos Estados da Federação, além do que sejam regras gerais sobre a forma de consolidação dos demonstrativos contábeis das contas públicas, também para explicitar quais espécies de dispêndios devam ser entendidos como despesas de pessoal, em delimitação do alcance do art. 18, em especial com força de elidir ou preterir o que venha a ser orientado pelos respectivos Tribunais de Contas a esse respeito.**

Penso, por essas razões, que, ao contrário do que concluiu o voto do douto Relator, **havendo contradição entre o que orienta a referida Secretaria do Poder Executivo Federal e o que prescrevem os Tribunais de Conta dos Estados a respeito do conteúdo do**



disposto do art.18 da Lei Complementar nº101/2000, deve prevalecer para o Poder Judiciário e demais Poderes ou órgãos estaduais, a dicção destes, que são os órgãos técnicos encarregados constitucionalmente de prestar auxílio ao Poder Legislativo no controle externo e na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos demais Poderes dos Estados.

Destaco que, tratando exatamente do tema relativo à fiscalização dos limites das despesas públicas para os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, **Maria Sylvia Zanella Di Pietro** (Comentários aos artigos 18 a 28, in Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2009p..171), interpreta as regras legais pertinentes e leciona que esse controle cabe, no plano externo, ao Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas, dizendo: “mais especificamente, o art.59 atribui o controle ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, bem como aos sistemas de controle interno de cada Poder e do Ministério Público”. E arremata de forma peremptória: “Nem poderia ser diferente, em face das normas contidas nos arts.70 e s. da Constituição.”

Outra não é a orientação adotada por **Carlos Eduardo Donegá Morandini** (O poder judiciário e a lei de responsabilidade fiscal. São Paulo Fiúza Editores, 2004,p.51) que com mais detalhes anota:

“Embora o caput, do art.59, da LRF, faça referência ao Poder Legislativo, compete ao Tribunal de Contas fiscalizar a gestão fiscal do Poder Judiciário, nos termos do disposto pelo art.71 da Constituição Federal e 33 da Carta Estadual.

É o Tribunal de Contas, à vista do permanente controle dos gastos de pessoal do judiciário, quem efetua os alertas ao seu gestor, na ocorrência de elevação da despesa a índices reveladores de que o limite legal previsto no art.20 da LRF poderá ser ultrapassado.”

Enfatizando o papel que os Tribunais de Contas exercem na verificação do montante dos gastos de cada Poder, separadamente, para os efeitos de responsabilidade fiscal, pensa de igual modo **Luciano Ferraz** (Lei de responsabilidade fiscal - abordagens pontuais: doutrina e legislação. Belo-Horizonte: Del Rey, 2001, p.184):

“Outro ponto em que a função dos Tribunais de Contas sofre incidência refere-se às despesas com pessoal. A matéria havia sido tratada nas Leis complementares 82/95 (Lei Camata) e 96/99 (Lei Camata II), ambas revogadas.

Ao Tribunal de contas compete, nos termos do art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal, verificar, separadamente, o montante gasto por cada um dos Poderes ou órgãos estatais, bem como (e especialmente) o cumprimento dos cronogramas de redução.”

(...)

Ora, se assim é, ou seja, se os **Tribunais de Contas**, por força do disposto nos artigos 71, II e VIII, da Constituição Federal têm competência para julgar as contas dos administradores públicos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 40419/17-e

dentre os quais estão incluídos os Presidentes dos Tribunais de Justiça, podendo aplicar-lhes sanções, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas e, mais, se a regra do antes reproduzido §2º do art.59 da Lei de Responsabilidade, confere a essas Cortes a verificação dos cálculos dos limites da despesa de pessoal de cada Poder, **resta mais do que evidente que suas orientações, sobretudo as que digam respeito ao conteúdo dessas despesas e não apenas à forma de representá-las graficamente, prevalecem sobre diretrizes da Secretaria do Tesouro Nacional a respeito dos referidos limites.**

Reforça essa convicção o fato de que o §2º do art.50 da Lei de Responsabilidade só atribui à STN, enquanto não for implantado o Conselho de Gestão Fiscal, a “edição de normas gerais para consolidação das contas públicas”, não conferindo aquele órgão central de contabilidade do Poder Executivo, as demais competências previstas no art.67 da citada Lei Complementar, de modo a restringir a sua atuação ao campo formal e exatamente evitar que venha a ferir princípios constitucionais sensíveis conforme bem alertam **Benedito Antônio Alves, Sebastião Edílson R. Gomes e Antônio Geraldo Affonso** (Lei de responsabilidade fiscal comentada e anotada. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001, p. 151/2) que, em fina previsão, observam:

“Entretanto, enquanto não começar a vigor a referida lei, que criará o Conselho de Gestão Fiscal, cabe ao órgão Central de Contabilidade de União editar normas gerais para a consolidação das contas públicas, conforme dispõe o §2º do art.50, desta Lei de Responsabilidade Fiscal. **A propósito, cabe ressaltar que, referido órgão contábil federal deverá atentar para que não sejam violados os princípios da autonomia e independência harmônica dos Poderes e dos Entes da Federação, preconizados na Constituição Federal.**” (grifei)

É certo que o Conselho de Gestão Fiscal, por ser um órgão de índole nacional, “constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade”, sem ferir o pacto federativo ou o princípio da harmonia e independência do Poderes, em face das amplas atribuições conferidas pelo art.67 da Lei complementar nº101/2000, poderá editar não apenas normas gerais para consolidação das contas públicas, mas dispor sobre o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e a operacionalidade da gestão fiscal, estabelecendo, conseqüentemente, regras quanto ao conteúdo e a composição daquelas despesas para toda a Administração Pública. **Enquanto esse órgão não existir, porém, parece-me evidente que o legislador, exatamente para não ferir as mencionadas cláusulas constitucionais sensíveis, restringiu a atuação transitória do órgão central de contabilidade da União, é dizer, da Secretária do Tesouro, ao campo formal das normas gerais de consolidação.**

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 40419/17-e

Esclareço, assim, as razões pelas quais, data vênia, **não subscrevo o entendimento de que as diretrizes constantes de um Manual editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, notoriamente desviadas de sua competência legal de emitir normas gerais de consolidação contábil, possam prevalecer sobre as orientações firmadas pelos Tribunais de Contas dos Estados no exercício de suas competências constitucionais**” (grifos acrescidos).

Em acréscimo, menciono o caso em que o Estado do Rio Grande do Sul buscou aderir ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF, do Governo Federal, instituído pela Lei Complementar Federal n.º 159/2017¹⁸ e regulamentado pelo Decreto Federal n.º 9.109/2017.

Em breve resumo, na ocasião, a STN buscou saber, mediante consulta à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, se, no caso daqueles estados cujos demonstrativos fiscais, em obediência a entendimento firmado pelos respectivos tribunais de contas, sejam elaborados em desacordo com as regras do MDF/STN, seria possível, apenas para efeito de habilitação para o RRF, que esses entes apresentassem outros relatórios, que não os oficialmente publicados em atenção à LRF, tendo em vista as regras especificadas no Decreto n.º 9.109/2017.

Apesar daquela matéria de fundo não interessar ao presente processo, algumas das premissas adotadas pela **PGFN** em seus pareceres contribuem para a compreensão da competência das cortes de contas sobre as disposições da LRF. Confirmam-se:

*“b) Os **órgãos competentes para determinar como as defensorias públicas estaduais devem prestar contas e demais informações sobre sua gestão fiscal** são, a nosso ver, os **Tribunais de Contas dos Estados**”* (Parecer PGFN/CAF/N.º 2.100/2014)

*“5. Nada disso, entretanto, exclui a possibilidade de os **Tribunais de Contas Estaduais, no exercício da sua competência constitucional e legal, interpretarem de forma diferente daquela adotada pela STN os conceitos gerais de direito financeiro, de natureza contábil ou não (...)**”* (Parecer PGFN/CAF/N.º 1.531/2017)

*“10. Não obstante, **tem sido entendimento até agora vigente no âmbito do Ministério da Fazenda de que os Tribunais de Contas Estaduais, em face de sua competência legal e constitucional, têm autoridade para instruir os gestores públicos em sua área de competência, sobre o significado dos conceitos legais necessários à elaboração dos demonstrativos fiscais instituídos pela LRF**, o que, na prática, significa que, mesmo na hipótese de tais demonstrativos não serem preenchidos com os valores que corresponderiam aos conceitos legais, tal como interpretados pela STN, traduzidos nos manuais publicados por aquela Secretaria, desde que tal preenchimento fosse justificado como sendo aquele determinado pelo respectivo TCE, não seria o caso de considerar inadimplente o ente em questão, para os fins da LRF, por*

¹⁸ Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016.



exemplo, do disposto no § 2º do art. 51 da referida Lei Complementar (...)" (Parecer PGFN/CAF/N.º 1.786/2017)

"5. (...) De fato, quando, por exemplo, o Tribunal de Contas Estadual – TCE a quem compete a fiscalização do ente decide que o conceito de despesa com pessoal a ser adotado para a emissão do RGF deve obedecer à interpretação dada por ele, TCE, a tal conceito, entendemos que aos chefes de Poder e, no caso de estado, do Ministério Público, do ente em questão só restam três alternativas: ignorar a orientação e assumir os riscos jurídicos inerentes, buscar o amparo do Poder Judiciário para resolver a divergência, adotar a interpretação do TCE. No caso de optar-se pela adoção do entendimento do TCE, essa passa a ser, para todos os efeitos, a interpretação vigente quanto ao conceito em questão, tendo em vista que, como explicitado acima, tais conceitos têm relevantes consequências, as quais não podem ficar ao sabor de casuísmos" (Parecer PGFN/CAF/N.º 2.010/2017)

Na mesma esteira, a Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais da **STN**, mediante a Nota Técnica SEI n.º 09/2017/COREM/SURIN/**STN-MF**, assim declarou:

"(...) entendemos que quando o inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 159/17 fez referência às 'despesas líquidas com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000' o legislador escolheu como referência os mesmos demonstrativos que o Estado utiliza para a verificação do cumprimento do limite das despesas com pessoal do art. 169 da Constituição Federal, os quais precisam seguir as orientações dos Tribunais de Contas dos estados" (grifei)

Por todo o exposto, ao contrário do que sugere a alegação na qual centra-se a exordial, **não** há vinculação compulsória do TCDF ou do Distrito Federal à interpretação da STN sobre os conceitos de gastos com pessoal, no tocante à possibilidade de deduzir as parcelas relativas ao abono pecuniário e ao abono de permanência da despesa total para cálculo dos limites estampados nos arts. 19 e 20 da LRF.

Assim sendo, frente à inquestionável significância do posicionamento das cortes de contas sobre a natureza jurídica do abono de permanência, no contexto da Lei Fiscal, valioso visualizar o que decidiram alguns **tribunais de contas estaduais** sobre a controvérsia posta:

*"(...) o **abono de permanência**, (...) tendo em vista buscar incentivar o servidor a não requerer sua aposentadoria, **objetiva indenizá-lo** pelas despesas que continuaria a ter, permanecendo em atividade, das quais se liberaria se solicitasse a aposentadoria. Por tal motivo, a despesa com o abono em foco não apresentaria nem cunho remuneratório e nem previdenciário, possuindo natureza indenizatória. Destarte, não poderia ser custeada à conta dos recursos alocados ao RPPS, e não seria considerada como despesa com pessoal a que se refere o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a teor do contido na Informação nº 049/2002 (subitens*



2.2.1 a 2.2.4)” (Consulta, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – **TCE-RS**, 21.07.2004)

“a) O **Abono de Permanência** previsto na EC nº 41/2003 (CF/88), por não ter natureza remuneratória nos termos do art. 18, caput, da LRF, não deve ser incluído no câmputo das despesas com pessoal para fins de cumprimento dos limites de gastos com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal; [...] (TCE, Pleno, Consulta, Processo n.º 03875/2007-4, Resolução n.º” (Consulta, Resolução n.º 2.582/2009, Tribunal de Contas do Estado do Ceará – **TCE-CE**, 28.12.2009)

“As verbas pagas a título de **abono pecuniário de férias (conversão de 1/3 das férias em pecúnia), abono de permanência**, indenização de férias e licenças-prêmio não gozadas deverão ser **excluídas do câmputo da despesa total com pessoal para efeito da apuração dos limites fixados nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000**” (Consulta, Resolução n.º 31/2016, Tribunal de Contas do Estado da Bahia – **TCE-BA**, 28.04.2016)

“o **abono de permanência** possui **natureza compensatória e indenizatória**; conseqüentemente, as despesas incorridas a este título não devem ser incluídas no câmputo da despesa total com pessoal, prevista no art. 18, da LRF” (Consulta, Resolução n.º 27/2016-TP, Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – **TCE-MT**, 18.11.2016)

“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” (Consulta, Decisão n.º 893/2017, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – **TCE-SC**, 06.12.2017)

“I - O artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que sejam computadas nos gastos totais com pessoal todas as espécies remuneratórias;

II - Esta Corte de Contas fixou entendimento, por meio do Acórdão TC nº 1344/2014, de que as verbas indenizatórias não integram a base de cálculo da despesa total com pessoal;

III - Os valores pagos pela Administração a título de conversão de licenças prêmio em pecúnia, ao **abono de permanência no serviço** e ao **terço constitucional de férias** possuem **natureza indenizatória**, pelo que não deverão ser consideradas na apuração da despesa total com pessoal tratada no artigo 18 da LRF” (Consulta, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – **TCE-PE**, 18.04.2018)

Como se constata dos julgados colacionados, no âmbito dos tribunais de contas dos estados reside ampla corrente firmada no sentido de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 40419/17-e

considerar de cunho **indenizatório** o abono de permanência, em plena sintonia ao deliberado por esta Corte no bojo das Decisões n.ºs 6.963/2007¹⁹ e 5.239/2010²⁰.

Neste momento, cumpre rememorar que, embora, para sua concessão, o abono de permanência dependa apenas da vontade do servidor que preencha os requisitos constitucionais, a origem desse benefício é o interesse da Administração.

É cediço que, com tal benefício, instituído pelo constituinte reformador mediante a Emenda Constitucional n.º 41/2003, buscou-se economia ao erário com o adiamento dos dispêndios com proventos de aposentadoria e com a provisão de novos servidores para ocupar os cargos vagos, além de preservar em atividade por mais tempo servidores com alta capacitação e experiência.

Frisa-se: o foco do abono de permanência é, desde sua concepção, atender ao interesse público.

Nesse sentido, ponderou o Ministro **Luiz Fux**, do Supremo Tribunal Federal, no bojo do MS 33.424/DF²¹:

“esse abono é relevantíssimo para a manutenção do adequado funcionamento da máquina administrativa, adiando a saída de pessoas especializadas em seus segmentos e atividades”.

Ao preencher os requisitos para a aposentadoria voluntária, o servidor adquire o direito à aposentação, direito esse que passa a integrar o seu patrimônio jurídico.

Nesse cenário, conquanto a opção do servidor por continuar servindo ao Estado não faça cessar tal direito, indubitavelmente posterga o desfrute do benefício já garantido, configurando, portanto, uma perda.

Se não houvesse perda, sequer haveria necessidade de compensação monetária, por decorrência lógica e à luz do princípio da vedação ao enriquecimento sem causa.

Ou seja, o abono de permanência tem sentido justamente na necessidade de recompor uma perda que, ainda que passageira, é automaticamente imputada ao servidor que, mesmo podendo, não goza do direito à inatividade ao atender a necessidade do serviço, configurada pela própria origem do abono em comento.

E, ainda, pode-se dizer que o direito ao abono de permanência surge do não exercício de outro direito, como legítima compensação de feição indenizatória, no intento de trazer equilíbrio à esfera jurídica do servidor.

¹⁹ “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.”

²⁰ “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;”.

²¹ STF, Primeira Turma, rel. Min. Marco Aurélio, 28.03.2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 40419/17-e

É possível inferir que o raciocínio ministerial insculpido no Parecer n.º 560/2018-ML se inclina pela natureza remuneratória do abono de permanência, diferenciando-o do abono pecuniário de férias, em razão de somente neste último haver conversão de privação de direito no seu exato equivalente monetário.

Daí, talvez, o caráter dicotômico *sui generis* do abono de permanência.

Apesar de, realmente, não ser possível quantificar precisamente o custo da privação voluntária do direito à aposentadoria, como facilmente se faz quando da conversão de um terço das férias em abono pecuniário, e, por isso, ter o constituinte definido a recompensa ao servidor que faz uso da faculdade do art. 40, parágrafo 19, da Constituição Federal, no valor da sua contribuição previdenciária, e daí surgir a ideia de que o abono de permanência é acréscimo remuneratório, a ponto de sobre ele incidir o imposto de renda, fato é que o pleno desfrute dos direitos a férias ou a aposentadoria se esvai, de maneira definitiva, a cada período não gozado ou na atividade, de modo que os valores recebidos a título de abonos pecuniário e de permanência prestam-se, igualmente, a recompor danos, como típicas indenizações.

Somando-se a esse raciocínio, transcrevo recorte de estudo publicado na Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais²² (TCE-MG), acerca da natureza jurídica do abono de permanência:

*“Embora proporcione acréscimo patrimonial, o **abono de permanência** não possui natureza remuneratória, como se pode, numa primeira impressão, imaginar.*

Constitui-se, por outro lado, em verba indenizatória, que não se funda, como é corrente, em ressarcimento de despesas pelo exercício do cargo ou função. A sua natureza indenizatória tem origem diversa, revelada em seu propósito de compensar o não exercício de um direito, qual seja, a aposentadoria.

(...)

*Outrossim, se o servidor **deixa de exercer o direito de aposentar-se** para continuar em atividade, traz economia ao Estado e **deve, por isso, em contrapartida, ser indenizado** por meio do abono permanência”* (grifos acrescentados)

Desse modo, além do, como já visto, caráter indenizatório atribuído ao abono de permanência por força do art. 101, inciso VII, da Lei Complementar n.º 840/2011, essa mesma conclusão é a que alcanço, sob o viés da LRF, a partir do exame do próprio instituto, ante o seu propósito de existir no ordenamento jurídico, em conformidade com a ordem constitucional.

Sem embargo de já ter deixado assente meu posicionamento sobre a discussão travada nos autos, peço licença para ainda lançar reflexão acerca da matéria sob outra perspectiva, levando-se em conta o teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

²² Revista do TCE-MG (julho/agosto/setembro, 2009, v. 72, n. 3, ano XXVII).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 40419/17-e

Como se sabe, a fixação do teto remuneratório é consentânea com o controle dos gastos com pessoal, controle esse que é um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, evidenciando a conexão daquele assunto com o objeto deste processo.

Não se pode obliterar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a análise da natureza do abono de permanência, para fins de submissão ao teto remuneratório, é de índole infraconstitucional, motivo pelo qual não se tem uma decisão da Corte Suprema sobre a *questio*.

A esse respeito, tem-se os precedentes a seguir:

*“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGENTE FISCAL DE RENDAS APOSENTADO. TETO REMUNERATÓRIO. NÃO INCIDÊNCIA. LICENÇA PRÊMIO NÃO USUFRUÍDA. NATUREZA INDENIZATÓRIA. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. 1. A discussão acerca da **natureza jurídica de verbas percebidas por servidores públicos civis ou militares se insere no âmbito infraconstitucional**. Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento” (ARE nº 788.524/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 20/5/15)*

*“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. ABONO DE PERMANÊNCIA. NATUREZA INDENIZATÓRIA DA VERBA. DISCUSSÃO DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. 1. A discussão relativa à natureza de **verbas percebidas por servidores públicos para fins de incidência do teto remuneratório não prescinde da análise da legislação infraconstitucional pertinente**, o que não se mostra cabível em sede de recurso extraordinário. 2. Agravo regimental não provido. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, haja vista tratar-se, na origem, de mandado de segurança (art. 25 da Lei 12.016/09)” (AgR. no RE 758.345/SE, Segunda Turma, Relator o Ministro Dias Toffoli, 27/10/2017)*

Apesar disso, o Conselho Nacional de Justiça – **CNJ**, por intermédio da Resolução n.º 13/2006²³, normatizou a exclusão do abono de permanência do abate-teto constitucional, nestes termos:

*“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”*

²³ Dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura.



Semelhantemente, o Conselho Nacional do Ministério Público – **CNMP**, por meio da Resolução n.º 09/2006, retirou do teto remuneratório o valor referente ao abono permanência.

Ora, se a Constituição somente admite exceção ao teto remuneratório para as parcelas de caráter indenizatório, a teor do art. 37, § 11, da Lei Maior²⁴, os regulamentos do CNJ e do CNMP também apontam para a natureza indenizatória do abono de permanência, ao afastarem a incidência do abate-teto sobre essas despesas.

Pois seria contrassenso taxar de remuneratória uma parcela que não se submete ao teto remuneratório.

E, ainda, dizer que o abono de permanência é verba remuneratória e, ao mesmo tempo, afastar a incidência do abate-teto sobre ele, equivaleria a autorizar pagamentos de remuneração 11% superiores ao teto constitucional, fora da regra do art. 37, § 11, da Constituição, situação, a meu ver, desarrazoada, para dizer o mínimo.

Destarte, firme nessas razões, tenho que o Plenário deve manter o entendimento consignado na Decisão Administrativa n.º 18/2003 e nas Decisões n.ºs 6.963/2007 e 5.239/2010, eis que, notadamente, guarda estreita conformidade com as disposições constitucionais e com o ordenamento jurídico específico aplicável no Distrito Federal, reafirmando que as despesas com abono pecuniário de férias e com abono de permanência, por possuírem natureza indenizatória, para fins de cálculo dos limites fixados nos arts. 19 e 20 da LRF, não devem ser computadas nas despesas totais com pessoal a que alude o art. 18 da Lei Fiscal.

Por fim, considerando que há, de fato, divergência de entendimentos entre o que consta do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e o consignado nas mencionadas deliberações desta Corte, mas sem que isso enseje a revisão do posicionamento deste Tribunal sobre a matéria, cabe considerar a exordial parcialmente procedente.

Ante o exposto, em harmonia parcial com os órgãos instrutivo e ministerial, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I. tome conhecimento:

- a) do Memorando n.º 10/2018-Segedam (e-DOC E7BAB6E0-e) e do Ofício SEI-GDF n.º 66/2018-GAG/CJ (e-DOC 0935C14D-c), remetidos, respectivamente, pela Secretaria-Geral de Administração – Segedam/TCDF e pela Governadoria do Distrito Federal, em atenção ao item II da Decisão n.º 42/2018;
- b) da Informação n.º 18/2018-NAGF/Semag (e-DOC 3D9E1CF0-e);
- c) do Parecer n.º 560/2018-ML (e-DOC 0785E2DD-e);

²⁴ “§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 40419/17-e

- II. considere parcialmente procedente a exordial, mantendo o entendimento desta Corte de Contas sobre a matéria, consignado na Decisão Administrativa n.º 18/2003 e nas Decisões n.ºs 6.963/2007 e 5.239/2010;
- III. autorize:
 - a) o envio de cópia deste Relatório/Voto e da decisão que vier a ser proferida 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;
 - b) o retorno dos autos à Semag/TCDF, para adoção das providências pertinentes e posterior arquivamento.

Sala das Sessões, 20 de setembro de 2018

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator